

Kati Rantala, Noora Alasuutari, Inka Järvikangas ja Karolina Saarenpää

# **IHMISVAIKUTUSTEN ARVIOINTI HALLITUKSEN ESITYKSISSÄ: luokittelusta laatuun ja sen puutteisiin**

Julkaisija	Helsingin yliopisto Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti <a href="http://www.helsinki.fi/fi/kriminologian-ja-oikeuspolitiikan-instituutti">www.helsinki.fi/fi/kriminologian-ja-oikeuspolitiikan-instituutti</a>  PL 24, Unioninkatu 40 00014 HELSINGIN YLIOPISTO
Sarja	Tutkimuksia 5/2019
ISSN	2342-7752 (painettu)
ISSN	2342-7760 (verkkojulkaisu)
ISBN	978-951-51-0663-6 (painettu)
ISBN	978-951-51-0664-3 (verkkojulkaisu)

Unigrafia, Helsinki 2019

# ESIPUHE

Ihmisiin kohdistuvat vaikutusarviot lainvalmistelussa eivät ole olleet säädöspoliittisessa keskustelussa yhtä vahvasti esillä kuin taloudelliset arviot yleisesti taikka yrityksiin kohdistuvat vaikutusarviot. Tämä on hämmentävää, sillä lakeja laaditaan viime kädessä erityisesti ihmisiä varten.

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan vuoden 2017 hallituksen esityksiin kirjatun ihmisiin kohdistuvien vaikutusarvioiden määrää, aihepiiriä, kohdentumista ja laatua. Tutkimuksen keskeinen käsite ihmisvaikutusten arviointi viittaa tarkastelun näkökulmaan, eli se ei tarkoita sitä, että tarkastellut vaikutusarviot olisivat välttämättä laadukkaita tai että ne edes kohdistuisivat ihmisiin kovin konkreettisesti tasolla. Näiden seikkojen toteutumista analyyseissä pikemminkin arvioidaan. Raportin lopussa on tuloksiin perustuen kymmenen kehittämis ehdotusta.

Aluksi vaikutusarvioita analysoidaan määrällisesti: minkä tyyppisistä aihepiireistä on kyse, mihin väestö- tai erityisryhmiin arviot kohdistuvat ja millaisia vaikutusarviot ovat suhteessa hallinnonalaan. Osassa vaikutuslajeja arvioidaan viime vuosien muutosta. Tämä luokitteleva osio on jatkoa Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin (aiemmin Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos) aiemmin tekemille vastaaville analyyseille. Tässä luokittelutapaa on kuitenkin jossain määrin muutettu aineistolähtöisemmäksi.

Vaikutusarvioiden laatua analysoidaan argumentaatioanalyysin keinoin: kuinka vakuuttavia arviot ovat ja kuinka niissä on otettu huomioon keskeisiä epävarmuustekijöitä. Kohteena on viisi hallituksen esitystä hallinnonaloilta, joissa arvioidaan määrällisesti eniten ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia.

Tutkimushanke on toteutettu sosiaali- ja terveysministeriön ja Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin yhteisrahoituksella. Hankkeen suunnittelu alkoi syksyllä 2017. Hankkeen johtaja, tutkimusjohtaja Kati Rantala, on ollut Helsingin yliopistosta työstä vapaalla 21.5.2018 alkaen (päättynyt 20.5.2019). Tänä aikana hän on edistänyt hanketta sivutyönä.

Tutkimusryhmä haluaa kiittää lämpimästi sosiaali- ja terveysministeriössä työskennellyttä neuvotteleva virkamies Meri Larivaaraa ja kehittämisspäälikkö Tapani Kauppista Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselta sujuvasta yhteistyöstä, samoin hankkeen loppuvaiheisiin osallistunutta hallitusneuvos Anne Kumpulaa sosiaali- ja terveysministeriöstä seminaarin järjestämisestä ja muusta tuesta. Kiitämme myös anonymiä vertaisarvioijia ja Tapani Kauppista oivallisista kehittämisajatuksista sekä erityisasiantuntija Piia Pekolaa sosiaali- ja terveysministeriöstä tarjoista havainnoista, joita on myös otettu huomioon. Eira Mykkästä kiitämme julkaisun saattamisesta painokuntoon.

Helsingissä 19.3.2019

Kati Rantala

Tutkimusjohtaja, sosiologian dosentti



# SISÄLLYSLUETTELO

Tiivistelmä.....	1
1 Johdanto .....	9
1.1 Tausta ja tavoitteet.....	9
1.2 Ohjeet ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioimiseksi.....	12
1.3 Tutkimuskirjallisuutta aihepiiristä.....	17
2 Ihmisiin kohdistuvat vaikutusarviot: määrällinen yleiskuva.....	23
2.1 Määrällinen aineisto ja analyysi .....	23
2.2 Hallituksen esitysten yleiset piirteet.....	25
2.3 Ihmisvaikutusten arviointi esitysten vaikutusarviointijaksoissa .....	43
2.3.1 Ihmisiin kohdistuvat sisällölliset vaikutuslajit.....	45
2.3.2 Ihmisten oikeuksiin liittyvät vaikutukset.....	55
2.3.3 Ihmisvaikutusten kohdentuminen ryhmittäin .....	65
2.3.4 Määrälliset, myönteiset ja kielteiset vaikutusarviot.....	68
2.4 Yhteiskuntaan laajasti kohdistuvat vaikutukset.....	74
2.5 Yhteenveto määrällisestä analyysistä .....	78
3 Hallituksen esitysten vaikutusarvioiden argumentoinnin analyysi .....	83
3.1 Yleisiä periaatteita: Toulminin malli.....	83
3.2 Suljettu ja avoin järjestelmä – deduktio ja induktio .....	85
3.3 Deduktion ja induktion mahdollisuudet ja rajat .....	90
3.4 Huonon argumentoinnin piirteitä .....	92
3.5 Entä kausaalisuhteet?.....	93
4 Ihmisiin kohdistuvien vaikutusarvioiden laadun analyysi .....	97
4.1 Tutkimuskysymykset ja aineisto .....	97
4.2 Laadullinen analyysi.....	99
5 Lapsilisän yksinhuoltojakorotuksen nostaminen .....	103
5.1 Esityksen tausta .....	103
5.2 Yksinhuoltajatalouksille maksettava lapsilisä.....	104
5.3 Lapsilisäkorotuksen ja lapsivähennyksen poistumisen yhteisvaikutus .....	106
5.4 Yhteenveto.....	109
6 Varhaiskasvatusmaksujen alentaminen.....	111
6.1 Esityksen tausta .....	111
6.2 Maksumuutoksiin vaikuttavat tekijät .....	111
6.3 Kannustinloukusta työllistymiseen.....	120

6.4 Lasten yleistä hyvinvointia edistävät vaikutukset .....	124
6.5 Yhteenveto .....	127
7 Verokevennykset tuloveroasteikkoon, työnantajan kustantamaan koulutukseen ja tilapäiseen työskentelyyn erityisellä työnteke- mispaikalla.....	129
7.1 Esityksen tausta .....	129
7.2 Työn verotuksen vaikutukset ansiotuloihin.....	130
7.3 Työnantajan kustantaman koulutuksen verotus.....	133
7.4 Tilapäinen työskentely erityisellä työnteke- mispaikalla.....	135
7.5 Tulonjakovaikutukset .....	137
7.6 Työllisyysvaikutukset.....	139
7.7 Yhteenveto.....	141
8 Nimilain uudistaminen .....	143
8.1 Esityksen tausta .....	143
8.2 Vaikutukset kotitalouksien ja kansalaisten asemaan .....	144
8.3 Vaikutukset lapsiin .....	147
8.4 Vaikutukset tasa-arvoon, yhdenvertaisuuteen ja kielellisiin oikeuksiin.....	150
8.5 Yhteenveto.....	152
9 Vaihtelevaa työaikaa noudattavien työntekijöiden aseman parantaminen .....	155
9.1 Esityksen tausta .....	155
9.2 Vaikutukset työsopimuksiin .....	156
9.3 Muut vaikutukset työntekijöiden asemaan .....	157
9.4 Vaikutukset nuoriin ja sukupuolten tasa-arvoon .....	159
9.5 Kysymys valvonnasta .....	160
9.6 Yhteenveto.....	161
10 Yhteenveto ja johtopäätökset .....	163
10.1 Tutkimuksen tavoitteet ja toteuttaminen .....	163
10.2 Ihmisvaikutusten arviointi suhteellisen vähäistä .....	164
10.3 Puutteellista argumentointia .....	168
10.4 Arkeen ulottuvan konkretian puute .....	172
10.5 Ilmaisullista epäselvyyttä .....	174
10.6 Pohdintaa ja suosituksia .....	175
Lähteet.....	189
Liitteet .....	193
Summary .....	199

## TIIVISTELMÄ

### *Tutkimuksen tavoitteet ja toteuttaminen*

Tutkimuksessa tarkastellaan vuoden 2017 hallituksen esityksiin kirjattujen ihmisiin kohdistuvien vaikutusarvioiden määrää, aihepiiriä, kohdentumista ja laatua. Aluksi vaikutusarvioita analysoidaan määrällisesti erityisesti sen mukaan, minkä tyyppisistä aihepiireistä on kyse, mihin väestö- tai erityisryhmiin arviot kohdistuvat ja millaisia vaikutusarviot ovat suhteessa hallinnonalaan. Osassa vaikutuslajeja arvioidaan viime vuosien muutosta.

Vaikutusarvioiden vakuuttavuutta analysoidaan argumentaatioanalyysin keinoin. Kohteena on viisi hallituksen esitystä hallinnonaloilta, joissa arvioidaan määrällisesti eniten ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia. Esitykset käsittelevät lapsilisän yksinhuoltajakorotusta (HE 163/2017 vp), varhaiskasvatusmaksujen alentamista (HE 115/2017 vp), erityyppisiä veronkevennyksiä (HE 107/2017 vp), nimilain uudistamista (HE 104/2017 vp) ja vaihtelevaa työaikaa noudattavien asemaa (HE 188/2017 vp). Esitykset valittiin lisäksi sillä perusteella, että niissä on pyritty aidosti tunnistamaan mahdollisia vaikutuksia, eivätkä vaikutusten arviointijaksot ole tarkkaa analyysiä ajatellen kovin suppeita taikka poikkeuksellisen laajoja. Argumentoinnin analyysissä on hyödynnetty Toulminin (1964, 194–145) mallia ja yleisiä päättelymuotoja (kuten deduktiivinen ja induktiivinen päättely).

Tutkimuksen keskeinen käsite ihmisvaikutusten arviointi (social impact assessment) viittaa vain tarkastelun näkökulmaan, eli se ei tarkoita sitä, että tarkastellut vaikutusarviot olisivat välttämättä laadukkaita tai että ne edes kohdistuisivat ihmisiin kovin konkreettisella tasolla. Nämä ovat seikkoja, joiden toteutumista analyyseissä pikemminkin arvioidaan.

### *Ihmisvaikutusten arviointi suhteellisen vähäistä*

Tähän tutkimukseen laadittiin aiempiin vastaaviin analyyseihin verrattuna tarkemmin rajattu luokittelutapa. Esityksistä eriteltiin aluksi viranomaisiin, ihmisiin, yhteiskuntaan (laajasti), yrityksiin ja ympäristöön kohdistuvat vaikutusarviot. Yksityiskohtaisesti tarkasteltiin arvioita ihmisiin ja yhteiskuntaan. Ihmisvaikutusarvioita esiintyi noin puolessa (48 %) kaikkia esityksiä (sisältää arviot, joissa on tunnistettu mahdollisia ihmisvaikutusarvioita).

Ihmisvaikutusarviot jaettiin *sisältövaikutus-* ja *oikeusvaikutuslajeihin*. Ensimmäisestä kategoriasta eniten arvioita laadittiin ihmisten taloudelliseen asemaan liittyen (30 % kaikista hallituksen esityksistä). Nämä arviot (esityksissä nimellä kotitalousvaikutukset) ovat lisääntyneet huomattavasti neljässä vuo-

dessa; niitä tunnistettiin vain 13 prosentissa vuoden 2009 hallituksen esityksiä. Seuraavaksi eniten vuonna 2017 tunnistettiin viranomaisasiointiin (23 %) ja työelämään ja -hyvinvointiin kohdistuvia vaikutuksia (20 %). Vähiten arvioitiin vaikutuksia ihmisten keskinäisiin suhteisiin (4 %), kieli- ja kulttuuriasioihin (4 %) sekä kulutukseen ja vapaa-aikaan (4 %).

Oikeusvaikutuslajeista eniten arvioitiin vaikutuksia yhdenvertaisuuteen (12 %), sitten oikeusturvaan (8 %) ja päätöksentekoon osallistumiseen ja vaikuttamiseen (6 %). Yhdenvertaisuusvaikutusten arviointi on hiukan lisääntynyt verrattuna aiempiin tarkasteluvuosiin (2012 ja 2013). Kielellisiä oikeuksia arvioitiin vain vähän kuten aiemminkin (3 %), mutta kokonaisuudessaan kieli- ja kulttuuriasioden vaikutusarvioiden osuus oli 5 prosenttia. Sukupuolivaikutusten arviointi (11 %) oli yli kaksinkertaistunut vuosista 2012 ja 2013 (3–5 %).

Ihmisvaikutusarviot kohdistuivat lähes yhtä paljon ihmisiin yleisesti sekä väestö- tai erityisryhmiin. Osassa esityksiä vaikutukset ulottuvat sekä ihmisiin yleisesti että tiettyihin ihmisryhmiin. Erityisryhmistä arviot kohdentuivat useimmin opiskelijoihin, nuoriin, lapsiin ja työntekijöihin (erikseen luokiteltuina). Hallinnonalat tunnistivat omiksi kohderyhmikseen mielletäviä ryhmiä pääasiassa hyvin. Suhteutettuna eri hallinnonalojen vuonna 2017 antamiin hallituksen esityksiin ihmisiin kohdistuvia vaikutuslajeja tunnistettiin eniten opetus- ja kulttuuriministeriön (70 %) sosiaali- ja terveysministeriön (69 %) ja oikeusministeriön (69 %) esityksissä.

Määrällisiä vaikutusarvioita löytyi noin 40 prosentissa ihmisvaikutuksia sisältävistä esityksistä. Niiden arviointi on lisääntynyt jonkin verran. Erityisesti se on lisääntynyt ihmisten taloudellista asemaa koskevissa vaikutusarvioissa. Niistä 62 % sisälsi määrällisiä arvioita.

Noin puolet esityksistä sisälsi pelkästään myönteisiä vaikutusarvioita ja kolmannes sekä myönteisiä että kielteisiä arvioita. Kielteisiä arvioita esiintyi huomattavasti enemmän kuin aiempina tarkasteluvuosina. Kielteiset näkökohdat lisäävät vaikutusarvioiden uskottavuutta ja luotettavuutta. Ne myös mahdollistavat haittoihin varautumisen sääntelyä toimeenpantaessa.

Ihmisvaikutuksellisten esitysten taustalla oli useimmiten kansallisesta tarpeesta tuleva sääntelyaloite (81 %), kun keskimäärin esityksissä tuo luku oli 75 prosenttia. Noin neljännes (23 %) esityksistä pohjautui Euroopan unionista tulevaan aloitteeseen (keskimäärin esityksissä 26 %).

Yhteiskunnallisista vaikutuslajeista arvioitiin eniten taloudellisia vaikutuksia (26 %), muita yhteiskunnallisia vaikutuksia (21 %), vaikutuksia rikostentorjuntaan ja turvallisuuteen (18 %), digitalisaatio- ja tietoyhteiskuntavaikutuksia (14 %) ja vaikutuksia infrastruktuuriin (4 %). Sekä vaikutusarviot rikostentorjuntaan ja turvallisuuteen että digitalisaatioon ja tietoyhteiskuntaan olivat lisääntyneet aiempiin vertailuvuosiin nähden.



Kuten tuloksista voidaan päätellä, eniten arvioitua vaikutuslajit ovat hyvin konkreettisia, kuten ihmisten taloudelliseen asemaan kohdistuvat vaikutukset, viranomaisasiointiin kohdistuvat vaikutukset ja työelämä- ja työhyvinvointivaikutukset. Lisäksi eri vaikutuslajien arviointi vaikuttaa yleisesti lisääntyneen. Toisin sanoen kun ihmisvaikutuksia arvioidaan, arviointi kohdistuu usein moneen vaikutuslajiin. Tämä on myönteinen kehityspiirre.

On kuitenkin huolestuttavaa, että ihmisvaikutusten arviointi suhteessa yksittäisen vuoden kaikkiin hallituksen esityksiin ei ole lisääntynyt, kun tarkastellaan hallituksen esityksiä neljän vuoden välein: vuonna 2009 niitä tarkasteltiin 56 prosentissa esityksiä (Slant & Rantala 2013), vuonna 2013 vastaava luku oli 44 ja vuoden 2017 aineistossa 48. Prosenttiosuudet ovat lisäksi huomattavasti pienemmät kuin Euroopan unionin ja Ison-Britannian vastaavissa arvioissa (Fritsch ym. 2013), kuten tutkimuksessa on tuotu esille.

Se, millaisia vaikutuksia esityksillä arvioidaan olevan, on yhteydessä siihen, minkä verran ja minkälaisia esityksiä kukin ministeriö on antanut kunakin tarkasteluvuonna. Myös hallituksen linjaukset voivat vaikuttaa tuloksiin. Onkin huomionarvoista, että ihmisiin ja yrityksiin kohdistuvia vaikutusarvioita esiintyy vuoden 2017 hallituksen esityksissä suunnilleen yhtä paljon. Ottaen huomioon, että lakeja valmistellaan viime kädessä ihmisiä varten, ihmisvaikutusten arviointi ei ole vielä juurtunut riittävästi suomalaiseen lainvalmistelukulttuuriin.

### ***Vaikutuslajien esiintyvyys heijastaa yleistä lainvalmistelukulttuuria***

Määrällisen osion tuloksista ei voi päätellä, missä määrin vaikutuslajeja on arvioitu suhteessa tosiasiallisiin mahdollisuuksiin, eikä määrällisestä analyysistä voi tehdä päätelmiä arviointien laadusta. Määrälliset tulokset pikemminkin havainnollistavat ajan lainvalmistelukulttuuria: mitä säädöspoliittisessa keskustelussa arvostetaan ja tuodaan esiin oleellisina seikkoina. Kansainväliset trendit omaksutaan usein kansalliseen lainvalmisteluun, ja ne vaikuttavat siihen, millaisia vaikutuksia missäkin ajassa korostetaan. Viime vuosina tällaisia ilmiöitä ovat olleet esimerkiksi taloudellisten vaikutusten määrällinen arviointi sekä sääntelytaakan eli turhan sääntelyn tai byrokratian vähentäminen. Ne näkyivät tässä tutkimuksessa.

Määrällisten, taloudellisten arvioiden painottumista tuloksissa saattaa osaltaan selittää erilaisten työkalujen kuten laskentamallien käyttö ja kehittyminen. Se voi tarkoittaa esimerkiksi kompleksisia mikrosimulaatioita tai työllistymisvaikutusten arviointia, mutta toisinaan arvioinnista selviää peruslaskutoimituksilla, kuten tutkimuksen laadullisista analyyseistä selviää. Taloudelliset, määrälliset arviot nähdään myös tärkeinä poliittisten toimien

suunnittelussa, ja lainvalmistelukulttuuri ohjeistuksineen (esim. oikeusministeriö 2004) painottaa niiden merkitystä. On myös mahdollista, että lainsäädännön arviointineuvoston toiminta on edistänyt kotitalousvaikutusten arviointia panostaessaan taloudellisten vaikutusarvioiden arviointiin (vaikka neuvosto arvioi myös muun tyyppisiä vaikutusarvioita).

Taloudellisten vaikutusarviointien määrää selittää osaltaan myös se, että ne ovat usein yhdistettävissä muihin sisällöllisesti painottuviin vaikutuslajeihin. Useimmat *sisältövaikutuslajeista* kytkeytyvät kuitenkin suoraan esityksen aiheeseen, kuten työllistymiseen tai koulutukseen. *Oikeusvaikutuslajit* voivat myös liittyä moniin muihin aiheisiin. Erityisesti tämä pätee yhdenvertaisuuteen, jota oikeusvaikutuslajeista arvioitiin eniten. Joka tapauksessa vuoden 2017 hallituksen esityksissä arvioitiin huomattavasti enemmän sisältö- kuin oikeusvaikutuslajeja.

Viranomaisasiointi on uusi, aineiston pohjalta syntynyt vaikutuslaji, osana sisällöllisten vaikutuslajien ryhmää. Erilaisia viranomaisasiointiin kohdistuvia vaikutusarvioita esiintyi useissa esityksissä. Näitä vaikutuksia on arvioitu mahdollisesti aiemminkin eri vaikutuslajien yhteydessä. Arvioimme kuitenkin, että lukuisat viranomaisasiointiin liittyvät vaikutusarviot heijastavat hallituksen pyrkimystä sääntelyn sujuvoittamiseen. On havaittu, että hallituksen esityksissä vuosina 2013 ja 2017 ei huomioitu turhan tai epätarkoituksenmukaisen sääntelytaakan lisääntymisen vaikutuksia juurikaan ihmisten näkökulmasta, mutta useissa arvioissa todettiin käänteisesti, että uudenlaiset viranomaisjärjestelyt selkeyttävät tai sujuvoittavat ihmisten mahdollisuuksia hoitaa asioitaan viranomaisten kanssa eli vähentävät heihin kohdistuvaa sääntelytaakkaa (Alasuutari ym. 2018). Suuri osa näistä toimista tarkoitti palvelujen sähköistämisen lisäämistä.

### ***Puutteellista argumentointia***

Toulminin mallin (1964, 194–145) mukaisesti vaikutusarvioiden argumentointia tarkasteltiin kiinnittämällä huomiota *lähtötietoihin*, *perusteisiin* ja niitä mahdollisesti konkretisoivaan *taustatukeen*, epävarmuutta ilmaiseviin *tarkennuksiin* sekä mahdollisista poikkeustilanteista kertoviin *varaumiin*. Malli on auttanut hahmottamaan tarkasteltujen hankkeiden vaikutusarvioiden vahvuuksia ja heikkouksia.

Yksinkertaisimmillaan lakiehdotus on vaikutusarvion lähtötieto (kuten uudet mahdollisuudet valita nimi), josta on toimeenpanon myötä johdettavissa itsestään selvä vaikutus (valinnanvapauden lisääntyminen). Toisessa, vielä varsin yksinkertaisessa mallissa, lähtötiedot kuvaavat esimerkiksi nykytilaa (lapsilisän taso), jolloin perusteesta (korotustason muutos) voidaan

johtaa suoraan vaikutus (uusi lapsilisä). Tämän kaltaiset suorat vaikutusarviot eivät ole kuitenkaan kovin informatiivisia, ja toisinaan niiden tuottamat päätelmät toimivatkin uuden vaikutusarvion lähtötietona osana vaikutusten ketjua. Vaikutusarviot voivat muutoinkin olla monimutkaisempia, jolloin ne edellyttävät erityisen huolellista argumentointia.

Vaikka luulisi, että *lähtötietojen esittäminen* olisi ongelmatonta, näin ei aina ollut tarkastelluissa hankkeissa. Monesti jonkin laskelman lähtötiedot vain ilmaistiin kertomatta, kuinka niihin on päädytty. Monen vaikutusarvion laskentamallit pohjautuvat ikään kuin sopimuksiin siitä, millaiset lähtötiedot (tausta-aineisto) ovat riittäviä ja tarkoituksenmukaisia. Näin on esimerkiksi mikrosimulaatiomalleissa. Tarkastelluissa hankkeissa, joissa niitä oli hyödynnetty, laskelmien lähtötiedot oli avattu vaihtelevalla tarkkuudella.

Oman erityisryhmän muodostavat arviot, joiden lähtötiedot perustuvat selkeille oletuksille: jos lähtötieto pätee, niin johtopäätös pätee. Tämä vaikuttaa olevan yleinen valinta, kun suorien vaikutusten arviointi ei ole mahdollista. Vaihtoehtoisessa päättelytavassa jouduttaisiin ilmaisemaan, kuinka vaikutus olisi vain todennäköinen tai mahdollinen. Oletusten esittämisessä ja uskottavuudessa oli monesti kuitenkin tarkentamisen varaa.

Vaikutusketjussa edeltävän arvion tulos toimii seuraavan päätelmän lähtötietona. Tällöin on tärkeä kiinnittää huomiota sellaisiin ketjun kohtiin, joissa aiempi päättely perustuu epävarmaan tai ehdolliseen argumentointiin. Esityksissä oli tämän kaltaisia vaikutusketjuja.

Myös *perusteiden ilmaiseminen* oli toisinaan puutteellista. Viidestä tarkastellusta hankkeesta kolmessa painopiste oli vaikutusten määrällisissä arvioinneissa, jotka pyrkivät laskennallisesti päteviin vaikutusarvioihin. Toistuva havainto näiden hankkeiden vaikutusarvioiden analyysissä oli niiden *tuloskeskeisyys*. Tulokset esitettiin yleisesti ottaen selkeästi, ja analyyseissä käytettiin runsaasti havainnollistavia taulukoita ja kuvioita. Kaikissa tapauksissa ei ollut kuitenkaan helposti ymmärrettävissä, kuinka luvut ovat muodostuneet. Laskentaperusteet kerrottiin toisinaan sellaisella metodisella erityiskielellä, jota keskivertolukija ei kykene ymmärtämään.

Toisinaan arviossa ei esitetty päätelmälle pätevää perustetta, vaan siinä yleistettiin liikaa. Toisinaan taas vaikutusarviossa tehty päätelmä saattaa pitää paikkansa, mutta sille ei ole kerrottu riittäviä perusteita. Osa hankkeiden arvioista esitettiin itsestäänselvyyksien kaltaisina, mutta ilman, että pelkkä lain voimaantulo riittää perusteeksi.

Yksi yleinen piirre tarkastelluissa viidessä hankkeessa on myönteisten arviointien painottuminen. Monessa tapauksessa arviot olisivat olleet realistisempia, jos niihin olisi sisällytetty *varaumia* eli sellaisten tilanteiden hah-

mottamista, joissa tavoitteet eivät välttämättä toteudukaan, kuten on tarkoitettu. Tällainen analyysi antaisi mahdollisuuden haittojen huomioonottoon toimeenpanoa suunniteltaessa, jotta ne jäisivät mahdollisimman pieniksi.

Kun arviointiprosessi perusteineen on kuvattu puutteellisesti, lukijan voi olla vaikea tietää, mitä *epävarmuustekijöitä* osaan arvioista on mahdollisesti sisältynyt. Tasapainon löytäminen tiiviyn ja riittävän tiedon esittämisen välillä ei ole helppoa, mutta on merkittävä ongelma, jos saadut tulokset antavat lukijalle virheellisen kuvan siitä, mitä niistä voi tosiasiaa päätellä. Lukijan tulisi voida ymmärtää edes karkealla tasolla keskeiset epävarmuustekijät ja reunaehdot sekä niiden syyt.

Toisinaan arvioissa ilmaistiin hyvin yleisellä tasolla, kuinka jotain *voi* tapahtua tai että jonkin väestöryhmän aseman arvellaan *edistyvän*. Tällaisiin arvioihin on vaikea esittää vasta-argumentteja; pienikin muutos on mahdollista tulkita edistymisenä. Toisin sanoen ilmaisut sisältävät epävarmuutta ilmaisevia *tarkennuksia*, mikä on sinänsä myönteistä. Arvioiden informaatioarvo on silti hyvin vähäinen.

### ***Arkeen ulottuvan konkretian puute***

Tarkastelluissa hankkeissa määrälliset ja laadulliset arviot kertovat lähinnä siitä, mitä reunaehtoja ja mahdollisuuksia lait ihmisille asettavat kuin siitä, kuinka lakien vaikutukset voisivat näkyä konkreettisesti ihmisten arjessa. Vaikutusarvioissa tavoitellun varmuuden hintana on arvioiden esittäminen hyvin yleisellä tasolla.

Vaikka argumentoinnin analyysillä on mahdollisuus paljastaa ilmeisiä puutteita vaikutusketjujen muodostamisessa, analyysi ei paljasta niitä tapahtumatasen prosesseja, joiden myötä vaikutukset toteutuvat. Mitä tapahtuu, kun ihmiset ja viranomaiset kohtaavat? Ymmärtävätkö kaikki osapuolet, mitä sääntely edellyttää tai mahdollistaa? Entä kuinka ihmiset suhtautuvat lakien tarjoamiin mahdollisuuksiin tai velvoitteisiin arvojen, kokemusten tai olosuhteiden puolesta? Tällaisia vaikutusarvioita ei esityksissä juuri ollut, tai ne olivat hyvin yleisen taseisia ja yleistäviä oletuksissaan.

### ***Tarvetta laadullisten aineistojen ja menetelmien käyttöön***

Yhdenkään esityksen vaikutusarvioissa ei hyödynnetty laadullisia, empiirisiä aineistoja – ainakaan se ei näkynyt arvioissa. Monessa tapauksessa se olisi vahvistanut kohderyhmän näkökulmia uudistukseen. Tällöin mahdollisia vaikutuksia selvitettäisiin esimerkiksi kyselyin, työpajoin tai haastatteluin. Kaiken kaikkiaan laadullisten aineistojen ja analyysien käyttö rikastaisi

vaikutusarvioiden informaatioisisältöä. Se voisi helpottaa myös vähemmän arvioitujen vaikutuslajien tunnistamista. Vaihtoehtona laadulliselle analyysille (tai siihen yhdistäen) olisi rakentaa tiedettyjen seikkojen varaan päätteilyketjuja järkeillen. Se kuitenkin edellyttäisi huomattavaa ymmärrystä kohderyhmien toimintakulttuureista ja elinoloista ja tahtotilaa paneutua niihin.

Lisäksi laskennallinen arviointi monipuolistuisi, jos huomiota kiinnitetäisiin rohkeammin erityyppisiin olettamiin. Mielekkäitä olettamia voi olla tosin vaikea hahmottaa ilman, että eläytyy sääntelyn kohteiden maailmaan tai jopa kysyy heiltä arvioita uudistuksen vaikutuksista, mikä taas tarkoittaisi laadullista tai kyselyyn perustuvaa analyysia. Toisin sanoen vaikutusarvioita voisi tehdä paljon rohkeammin ja erilaisia päättelyn ja analyysin muotoja yhdistellen (reunaehdot ja varaukset toki esittäen), mikä voisi tuoda enemmän esille myös tarkoittamattomia ja mahdollisia kielteisiä vaikutuksia.

### ***Ilmaisullista epäselvyyttä***

Analysoitujen hankkeiden vaikutusarviot olivat yleisesti sujuvaa kieltä, joskin tekstin lomassa oli paikoin epäselviä ilmauksia, jotka vaikeuttivat ymmärtämistä. Osa niistä tuotti jopa harhaanjohtavan käsityksen tarkastellusta asiasta. Lisäksi erityiskielen käyttöä esiintyi paitsi metodiikkaan myös käsiteltyihin aihepiireihin liittyen, eli usein lukijalta odotetaan parempaa tietämystä käsitelystä asiasta kuin on perusteltua odottaa. Tarkastelluissa esityksissä esiintyi tosin myös positiivisia poikkeuksia. Esimerkiksi verouudistuksia kuvaavassa esityksessä on avattu tiiviisti mutta selkeästi, mitä Gini-kerroin tarkoittaa.

Erityistä hankaluutta liittyi oikeudelliseen kielenkäyttöön. Vaikutusarviota saatetaan taustoittaa viittaamalla muuhun sääntelyyn kertomatta sen sisältöä. Lisäksi kahden hankkeen arvioiden mukaan esitys turvaisi jonkin oikeuden tai edistäisi oikeutta ilman, että ilmaisulla on kiinnekohtaa reaalityodellisuuteen tai ihmisten elämään. Olisi ymmärrettävämpää puhua jonkin oikeuden toteutumisesta. Yhdessä hankkeessa oikeuksia koskevaa normatiivista retoriikkaa käytetään ikään kuin se vahvistaisi taustatuen ominaisuudessa vaikutusarvioita. Oikeudesta johonkin ei voi kuitenkaan päätellä mitään oikeuden toteutumisesta, vaikka oikeutta pidettäisiinkin tärkeänä.

Toisinaan vaikutusarvioiden jäsenitys oli sekavaa, tai vaikutusluvut sisälsivät päällekkäisyyttä, mikä hankaloitti arvioiden hahmottamista. Toisinaan viittaus tutkimuksiin ja muuhun tausta-aineistoon tuli liian myöhään tai ei kohdentunut selvästi niihin arvioihin, joita sen oli tarkoitus taustoittaa. Joskus vaikutusarvio sekoittui tavoitteisiin tai lakiehdotusten erittelyyn.

### ***Tarvetta yhteiskuntatieteellisen osaamisen vahvistamiselle***

Laadukas ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi on vaativaa. Se edellyttää aikaa, vaivaa ja laaja-alaista eri aihepiirien arviointiin soveltuvien menetelmien osaamista. Se edellyttää myös epävarmuustekijöiden ymmärtämistä ja sietämistä. Samoin se edellyttää poliittista ja hallinnollista tahtotilaa riittävien resurssien turvaamiseksi ja kannustusta myös kielteisten arvioiden laadintaan. Lakien valmistelussa oikeustieteellinen osaaminen on perinteisesti ollut vahvaa, mutta tämän raportin tulokset kertovat siitä, että ihmisvaikutusten arvioinnin tarpeita ajatellen yhteiskuntatieteellisen eli laaja-alaisen metodisen osaamisen vahvistamiselle olisi erityistä tarvetta.

### ***Suosituksia***

Raportin lopuksi esitetään tuloksista johdettavissa olevia suosituksia. Niitä voi osin soveltaa myös muihin kuin ihmisiin kohdistuviin vaikutusarvioihin:

Vaikutusarviointiin liittyvät yleiset suositukset:

1. *Lainvalmistelukulttuurissa olisi suotavaa korostaa, että informatiivinen vaikutusarvio on lähtökohtaisesti epävarmaa. Vastaavasti mitä varmempi arvio, sitä vähemmän siinä on uutta sisältöä.*
2. *Vaikutusarviot tulisi kohdentaa mahdollisimman tarkasti.*
3. *Hallituksen esitystä laadittaessa tulisi erottaa toisistaan tavoitteet, lakiehdotukset ja niiden tarkentaminen sekä vaikutusarviot.*
4. *Oikeusvaikutuslajeihin tulisi kiinnittää enemmän huomiota.*

Vaikutusarvioinnin menetelmälliseen osaamiseen liittyvät suositukset:

5. *Laadullisia aineistoja ja menetelmiä tulisi hyödyntää enemmän.*
6. *Ihmisvaikutusten arviointia koskevaa metodista ohjeistusta tulisi kartoittaa, ja siitä tulisi laatia opas lainvalmistelijoille.*
7. *Lainvalmistelussa tulisi olla riittävää menetelmällistä asiantunteumusta. Erityistä tarvetta on laaja-alaiselle yhteiskuntatieteelliselle otteelle.*

Vaikutusarvioiden esittämistapaan liittyviä suosituksia:

8. *Vaikutusarvioiden esitystavan tulisi olla johdonmukainen ja ymmärrettävä, ja ilmaisen tulee olla täsmällistä ja yleiskielistä.*
9. *Vaikutusarviosta tulisi käydä ilmi sen lähtötiedot ja perustelut sekä aineistoon, analyysiin ja päätelmiin liittyvät epävarmuudet.*
10. *Arvioista on tärkeää antaa havainnollistavia esimerkkejä.*

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Tausta ja tavoitteet

Vaikutusten ennakkollinen arviointi on keskeinen osa lainvalmistelua. Sen tarkoituksena on tarjota lakiehdotuksia koskevaa tietoa niin päätöksentekijöille, sidosryhmille kuin yleiseen yhteiskunnalliseen keskusteluun. Prosessiin on kuitenkin kohdistunut paljon kritiikkiä siksi, että yksittäisen lakiesityksen laadinnassa vaikutuksia arvioidaan usein liian myöhäisessä vaiheessa, ja arviointimenetelmien hallintaa on myös pidetty puutteellisenä (esim. OECD 2010). Vaikutusarvioiden laatukaan ei ole välttämättä kovin hyvä keskimääräisesti ajatellen, joskaan sitä ei ole tutkittu kattavasti tai systemaattisesti (ks. esim. Keinänen & Halonen 2017; Rantala 2011 & 2016).

Säädösvalmistelussa tehtävään vaikutusarviointiin on laadittu useita valtioneuvostotason ohjeita (esim. oikeusministeriö 2004 & 2007; sosiaali- ja terveysministeriö 2016). Yhdessä ne korostavat laaja-alaisen vaikutusarvioinnin tärkeyttä. Toisin sanoen lainvalmistelussa tulisi ohjeiden mukaan arvioida taloudellisia ja viranomaisia koskevia vaikutuksia sekä ympäristövaikutuksia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia. Kaikkien edellä mainittujen seikkojen arviointiin ohjeistuksessa esitetään myös tarkentavia alakohtia.

Ohjeistusten laaja-alaisista painotuksista huolimatta yleinen säädöspoliittinen keskustelu vaikutusarvioinneista on keskittynyt viime vuosina taloudellisten vaikutusten arviointiin. Esimerkiksi vuoden 2015 lopussa perustettu lainsäädännön arviointineuvosto keskittyi toiminnan alkuvaiheessa arvioimaan hallituksen esitysluonnoksista erityisesti taloudellisia vaikutuksia, joskin muita vaikutuslajeja on otettu toiminnan kuluessa lisääntyvästi huomioon. Lisäksi säädöspoliittista keskustelua on hallinnut viime vuosina keskustelu sääntelyn sujuvoittamisesta, norminpurusta tai sääntelyn kustannusvaikutusten hillitsemisestä (Rantala ym. 2018). Siinäkin taloudellisten näkökohtien painotus on vahvaa, vaikka keskusteluun kytkeytyykin lisääntyvästi sääntelyn yleinen selkiyttäminen sekä kansalaisten kokema sääntelytaakka. Se voi tarkoittaa esimerkiksi raskaita, byrokraattisia kohtaamisia viranomaisten kanssa (Kuokkanen & Rantala 2018).

On myönteistä, että ihmisiin kohdistuvien vaikutusarvioiden painoarvo on vahvistunut säädöspoliittisessa keskustelussa. Lainsäädännön keskeinen kohde on ihminen, ja sääntelyn viimekätinen oikeutus tulee siitä, kuinka se turvaa ja edistää kansalaisten oloja ja asemaa. Vastaavasti on tärkeää ennakoida ihmisiin kohdistuvia kielteisiä vaikutuksia, jotta niitä on valmistelussa mahdollista vertailla myönteisiin tavoitteisiin suhteuttaen. Kielteisten vaiku-

tusten tunnistaminen on tärkeää myös siksi, että haittoihin pystyttäisiin vaurautumaan sääntelyä toimeenpantaessa. Nämä näkökohdat ovat jääneet viime vuosina taloudellisia seikkoja korostavan sääntelypoliittisen keskustelun jalkoihin. Ihmisiin kohdistuvien vaikutusarvioiden tarkastelulle on näin erityistä tarvetta.

Hallituksen esityksiin sisältyviä vaikutusarviointeja on tarkasteltu karkealla, määrällisellä tavalla Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin (aiemmin Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos) selvityksissä. Niissä on havaittu, että ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia arvioidaan yleisesti ottaen yllättävän vähän (Rantala ym. 2015; Slant & Rantala 2013; ks. myös Kemiläinen & Keinänen 2015 ja Kauppinen & Ståhl 2009). On tosin mahdollista, että tulokseen on vaikuttanut osin analyysitapa. Analyyseissä vaikutuksia on arvioitu valtioneuvoston periaatepäätöksenä julkaistuissa ohjeissa eriteltyjen vaikutuslajien mukaan (oikeusministeriö 2007). Kyseiset vaikutuslajit sisältävät yhtäältä päällekkäisyyksiä, ja toisaalta niiden mukainen tarkastelu saattaa jättää sellaisia vaikutusarvioita huomioimatta, jotka eivät luontevasti sijoitu mihinkään valmiiseen kategoriaan.

Yksi tämän tutkimuksen keskeisiä tavoitteita onkin ihmisiin kohdistuvien vaikutusarvioiden määrällisen analyysin kehittäminen aineistolähtöisemmäksi, jotta analyysi olisi mahdollisimman tarkka ja kattava. Tämä on saavutettu luokittelemalla vaikutusarviot ensin kohdistumisen mukaan, kun vaihtoehtoina ovat ihmisten lisäksi viranomaiset, yritykset, yhteiskunta ja ympäristö. Tällainen karkea jaottelu mahdollistaa ihmisiin kohdistuvien vaikutusarvioiden erittelyn aiempaa analyysitapaa kokonaisvaltaisemmin ja yksityiskohtaisemmin, sillä aiemmassa analyysissä ihmisiin kohdistuvia, erityyppisiä vaikutusarvioita esiintyi osana yleisen tason eri vaikutuskategorioita, kuten osana taloudellisia tai yhteiskunnallisia vaikutuksia. Määrällinen analyysi keskittyy tässä tutkimuksessa erityisesti ihmisiin (yksilöinä ja ihmisryhminä) ja yhteiskuntaan (ihmisiin yleisesti) kohdentuneiden vaikutusten arviointiin. Tämä jaottelu vastaa tutkimuskirjallisuudessa esiintyvää karkeaa jakoa yksilötason (micro-social impact assessment), ryhmätason (meso-social impact assessment) ja kansallisen tason arviointiin (macro-social impact assessment), joskin jaottelussamme mikro- ja meso-taso on yhdistetty (ks. Becker 2001).

Tutkimuksen toinen keskeinen tavoite on ihmisiin kohdistuvien vaikutusarvioiden laadun analyysi ja sen kehittäminen laadullisella otteella. Sen kaltainen vaikutusarvioiden laadullinen tarkastelu, jossa pyrkimyksenä olisi analysoida vaikutusarvioiden osuvuutta, on erityisen vaikeaa, koska se edellyttäisi huomattavaa eri alojen sisällöllistä tuntemusta ilman, että tarjolla on välttämättä riittävää tietopohjaa. Vaikutusarvioiden laatua on kuitenkin mahdollista tarkastella analysoimalla niiden argumentaatiota: kuinka arviot on perusteltu ja millaiseen tietopohjaan tai vaikutusketjujen logiikkaan ne



perustuvat tai eivät perustu (ks. Rantala 2016). Yleisesti ottaen tarkastelun kohteena on tällöin vaikutusarvioiden vakuuttavuus ottaen huomioon, että vakuuttava vaikutusarvio sisältää ennemminkin epävarmuuksien ja reunaehtojen tunnustamista kuin niiden sivuuttamista (mt.).

Edellä kuvattua taustaa vasten tässä tutkimushankkeessa pyritäänkin luomaan kokonaisvaltainen kuva ihmisiin kohdistuvien vaikutusarvioiden aihepiireistä ja kohdentumisesta (määrällinen luokittelu erityyppisiin vaikutusarvioihin) ja laadusta (laadullinen analyysi arvioiden vakuuttavuudesta) hallituksen esityksissä. Määrällinen ja laadullinen analyysi täydentävät näin toisiaan. ”Ihmisiin kohdistuva vaikutusarvio” on tutkimuksessa kuitenkin vain analyttinen työkalu, joka ei tarkoita sitä, että tutkimusaineistoon päätyneet vaikutusarviot olisivat laadukkaita.

Tarkastelun aluksi laaditaan määrällinen analyysi ihmisiin kohdistuvista vaikutusarvioista vuoden 2017 hallituksen esityksistä: mihin väestö- tai erityisryhmiin ne kohdistuvat, minkä tyyppisiä aihepiirejä (vaikutuslajeja) arviot ilmentävät, ja millaisia vaikutusarviot ovat suhteessa hallinnonalaan, esitysten laajuuteen ja valmistelun organisointimuotoon (virkamiesvalmistelu tai työryhmä). Osassa analyysistä arvioidaan myös ajallisesti sitä, kuinka tilanne on viime vuosina muuttunut. Näin saadaan muodostettua karkea, mutta kattava kuva ihmisiin kohdistuvista vaikutusarvioista hallituksen esityksissä. Tämä karkea kuva ei kuitenkaan mahdollista sen arviointia, minkälaisten vaikutusketjujen, mekanismien tai prosessien myötä vaikutusten ajatellaan kohdistuvan ihmisiin.

Määrällisen analyysin jälkeen esitellään argumentointia käsittelevä teoreettinen viitekehys ihmisiin kohdistuvien vaikutusarvioiden laadullista arviointia varten. Siinä tarkastellaan arvioiden argumentatorista rakennetta, perusteluja ja niiden vakuuttavuutta, vaikutusarvioiden kohdentumista sekä arvioissa esiintyviä vaikutusketjuja. Argumentaatioanalyysiä hyödyntävän analyysin kohteeksi on valittu viisi hallituksen esitystä hallinnonaloilta, joissa arvioidaan eniten ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia. Esitykset on valittu myös sillä perusteella, että ne vaikuttavat konkreettisesti ihmisten asemaan ja niissä on pyritty aidosti tunnistamaan vaikutuksia.

## 1.2 Ohjeet ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioimiseksi

### *Kansainvälistä taustaa*

Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi on osa laajempaa paremman sääntelyn (Better Regulation) toimintapolitiikkaa, jossa tavoitteena on säädösten laadun ja valmisteluprosessien parantaminen. Paremman sääntelyn painopisteet ovat vaihdelleet ajan myötä, ja eri toimijatahoilla voi olla erilaisia painotuksia. Esimerkiksi Euroopan komission mukaan paremman sääntelyn tarkoituksena on varmistaa, että 1) päätöksenteko on avointa ja läpinäkyvää, 2) kansalaiset ja sidosryhmät voivat osallistua päätöksenteko- ja lainsäädäntöprosessin kaikkiin vaiheisiin, 3) EU:n toimet perustuvat tutkimustietoon ja toimien vaikutusten ymmärtämiseen ja 4) sääntelyn rasitteet yrityksille, kansalaisille ja viranomaisille jäävät mahdollisimman pieniksi<sup>1</sup>. Tavoitteiden toteuttamisen yhtenä keinona on vaikutusten ennakollinen arviointi.

Sekä Euroopan komissio<sup>2</sup> että OECD (2018 & 2012) painottavat sitä, että sääntelyä tulisi arvioida ennalta niin taloudellisten, sosiaalisten kuin ympäristöön kohdistuvien vaikutusten näkökulmasta. Euroopan komissio on tuottanut hyvin tarkkoja ohjeistuksia ihmisvaikutusten (social impacts) arviontiin<sup>3</sup>. Ne käsittelevät moniulotteisesti työllisyyttä, sosiaalista inklusiota ja erityisryhmien suojelua, yhdenvertaisuutta, pääsyä sosiaali- ja terveystalouteen ja koulutukseen sekä terveys- ja turvallisuusvaikutuksia. Ohjeistuksissa esitellään erilaisia metodisia lähestymistapoja, niin määrällisiä kuin laadullisia. Myös kohderyhmien kuulemista korostetaan.

Euroopan komission tilaama raportti (osa nettisivuilla<sup>4</sup> esiteltyä ohjeistusta) esittelee eri maissa käytettyjä tyypillisiä menetelmiä osana tarkempaa menetelmällistä ohjeistusta (de Vet ym. 2010). Erityistä painoarvoa annetaan määrällisille arvioille ja analyysimenetelmille samalla, kun niiden rajallisuus huomioidaan<sup>5</sup>. Suomen todetaan soveltavan erityisesti määrällisiä analyysimenetelmiä, kuten mikrosimulaatiomalleja ja aluetaloudellisia laskeutelmia (VERM, CGE), koska saatavilla on laadukasta tilastotietoa.

<sup>1</sup> Parempaa sääntelyä: miksi ja miten. Euroopan komissio.

[https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how\\_fi](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_fi)

<sup>2</sup> [https://ec.europa.eu/info/better-regulation-toolbox\\_en](https://ec.europa.eu/info/better-regulation-toolbox_en)

<sup>3</sup> <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=760&langId=en>; ks. myös [https://ec.europa.eu/info/better-regulation-toolbox\\_en](https://ec.europa.eu/info/better-regulation-toolbox_en)

<sup>4</sup> Ks. ensimmäinen linkki edellisessä alaviitteessä.

<sup>5</sup> Kyseessä on kahden konsulttifirman (Ecorys ja Iza) yhteisraportti. Ecorys on nettisivujensa perusteella erikoistunut toimintapolitiikkojen (policy) määrälliseen arviointiin, Iza puolestaan työmarkkinoihin liittyviin kysymyksiin.

Suomen arvioinneilla todetaan olevan läheinen kytkös budjettikysymyksiin, ja arvoinnit keskittyvät valtion tai eri alueiden tasoihin vaikutuksiin (mt., 152–155). Raportti on kuvattu osin hyvin tieteellisellä otteella, joka ei välttämättä avaudu hyvin lainvalmistelijalle, ja ohjeessa valmistelijaa kehoitetaan olemaan yhteydessä asiantuntijatahoihin. OECD:llä ei vaikuta olevan tuoreita ohjeita ihmisvaikutusarvioiden tekemiseen, mutta sama tieteellinen ote pätee OECD:n (2008) aiempiin ohjeistuksiin esimerkiksi monitahtien indikaattoreiden (composite indicators) laadinnasta, jotka koskevat myös ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia (social impacts).

Euroopan komission tilaamassa tutkimuksessa (TEP–CEPS 2010) on vertailtu eri EU-maiden käytäntöjä ihmisvaikutusten (social impacts) arvioinniksi. ”Social impacts” viittaa raportissa mihin tahansa vaikutukseen koskien yksittäisiä kansalaisia tai yksilöistä muodostuvia ryhmiä, joita ovat esimerkiksi kotitaloudet, perheet, erityiset väestöryhmät kuten naiset, etniset vähemmistöt, huonotuloiset tai tietyllä alueella asuvat (mt., 12). Raportin mukaan ihmisvaikutusten kategorisointi vaihtelee maittain, mutta yksittäiset vaikutuslajit on yleensä mahdollista sijoittaa johonkin seuraavista aihepiireistä: työllisyys, tulonmuodostus (income), pääsy palveluihin kuten koulutukseen tai sosiaalipalveluihin, perusoikeuksien kunnioitus (mukaan lukien yhdenvertaisuus) sekä terveys ja turvallisuus. Yhdenvertaisuus-, terveys- ja työllisyysvaikutukset olivat eri maiden ohjeistuksissa useimmin mainittuja vaikutuslajeja. Tarkasteluvuosien aikaan Suomessa oli muihin EU-maihin verrattuna yksityiskohtaisin ja laajin ohjeistus ihmisvaikutusten arvioinniksi (mt., 26). Sillä viitataan ohjeisiin säädösehdotusten vaikutusten arvioinniksi (oikeusministeriö 2007), joita esitellään tarkemmin seuraavassa jaksossa.

### ***Kotimainen ohjeistus***

Suomessa säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista ei säädetä laissa, toisin kuin monessa muussa maassa. Valtioneuvosto on kuitenkin antanut vuonna 2004 hallituksen esitysten laatimisohjeet (HELO), jotka sisältävät yleiset suuntaviivat esitysten laadintaan (oikeusministeriö 2004). Ohjeiden mukaan hallituksen esityksessä on kerrottava tiiviisti ja ytimekkäästi sekä hyvällä yleiskielellä, mistä ehdotettavassa laissa tai laeissa on kysymys avaamalla esityksen taustaa ja tavoitteita, arvioimalla vaihtoehtoisia sääntelykeinoja ja ehdotetun sääntelyn vaikutuksia sekä tuomalla esiin muita sääntelyn kannalta olennaisia asioita. Ehdotetun lainsäädännön olennaiset vaikutukset tulisi esittää johdonmukaisena ja selkeänä kokonaisuutena. Vaikutukset ovat HELO:n mukaan merkittäviä, kun ne ulottuvat laajalle yhteiskuntaan tai vaikuttavat olennaisella tavalla johonkin yhteiskunnan osa-alueeseen. Arvioinnissa tulee

käsitellä avoimesti lainsäädännön mahdollisia hyötyjä ja haittoja sekä kustannuksia. Vaikutusarvioinnissa tulisi ottaa moniulotteisesti huomioon ehdotuksen taloudellisia, sosiaalisia ja ympäristöä sekä julkista organisaatiota koskevia vaikutuksia: keihin tai mihin tahoon mahdolliset vaikutukset kohdistuvat ja millä tavoin (oikeusministeriö 2004 & 2007). On myös kerrottava, kuinka vaikutukset on arvioitu, jollei se käy muutoin ilmi (mt.).

HELO:ssa ihmisiin kohdistuvat vaikutukset jäsennetään tyypillisesti osaksi yhteiskunnallisia vaikutuksia<sup>6</sup>. Poikkeuksena ovat kotitalousvaikutukset, joita arvioidaan osana taloudellisten vaikutusten vaikutuslajia. Vaatimukset taloudellisten vaikutusten arvioinnille korostuvatkin HELO:ssa. Ne on pyrittävä esittämään euromääräisinä, tai vähintäänkin tulisi esittää suuruusluokka. Myös muita tunnuslukuja, kuten suorite- ja asiakasmääriä, on mahdollista hyödyntää. Lainvalmistelijaa ohjeistetaan esittämään taloudellisista vaikutuksista lyhyen ja pitkän ajan vaikutukset ja kustannuksista niin kertakustannukset kuin vuosittain toistuvat kustannukset eri tahoille. Lisäksi on kuvattava arvion perusteet ja oletukset epävarmuustekijöineen. Jos määrällinen arviointi ei ole mahdollista, taloudellisten vaikutusten muodostumista, niihin vaikuttavia tekijöitä, vaikutusketjuja ja vaikutusten mitta- luokkaa tulee kuvata laadullisesti. Kotitalousvaikutusten arviointi osana taloudellisia vaikutuksia saa siis ohjeistuksen kautta huomattavaa painoarvoa. Lisäksi ”kotitalouksiin vaikuttavissa esityksissä on tarpeen mukaan esitettävä, miten vaikutukset kohdistuvat eri perhemuotoihin ja millaisiksi vaikutukset muodostuvat eri sukupuolten kannalta” (s. 16).

Toki HELO:n (s. 17) mukaan hallituksen esityksessä on myös ”selostettava ehdotettujen säännösten sosiaaliset vaikutukset”. Ne tarkoittavat vaikutuksia ihmisten elinoloihin ja toimintamahdollisuuksiin, kuten työllisyyteen tai sosiaaliturvaan, tai käyttäytymiseen, arvoihin tai asenteisiin. Lisäksi on esitettävä hyväksyttävät syyt sille, jos esitys asettaa ihmisiä eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella ja kerrottava, kuinka kielteisiä vaikutuksia aiotaan ehkäistä tai vähentää. Esityksissä on selostettava HELO:n (s. 17) mukaan myös sukupuolivaikutukset. Kaikkia vaikutusarvioita koskee HELO:n (s. 15) mukaan, että vaikutukset

---

<sup>6</sup> Suomessa laaditaan ennakollisia arviointeja ihmisiin kohdistuvien vaikutusten näkökulmasta (SIA) myös osana erilaisten politiikkatoimien suunnittelua ja valmistelua, mutta tällaiset arvioinnit eivät fokusoidu niinkään lainvalmisteluun, vaan lähinnä kunnalliseen päätöksentekoon sekä päätöksentekoon sosiaali- ja terveystoimessa ja alueellisissa suunnitelmissa. Yleensä niissä kuvataan eri ratkaisuvaihtoehtojen kustannusvaikutuksia, erityyppisiä mitattavia vaikutuksia ja laadullisia vaikutuksia, ja niissä myös vertaillaan vaihtoehtoja eri väestöryhmien hyvinvoinnin ja terveyden kannalta (Kauppinen 2012, 135).

”voivat esimerkiksi olla lyhyt- ja pitkäaikaisia, välittömiä ja välillisiä, myönteisiä ja kielteisiä (riippuen tarkastelukulmasta ja kohteesta), kertaluonteisia ja toistuvia tai tilapäisiä ja pysyviä.”

Oikeusministeriö (2007) on julkaissut valtioneuvoston ohjeistuksen säädösehdotusten vaikutusten arviointia varten. Se on yleisperiaatteiltaan samankaltainen kuin HELO vaikutusarvioinnin osalta. Siinä kuitenkin annetaan paljon havainnollistavia esimerkkejä vaikutuslajien arviointiin. Lisäksi yhteiskunnalliset vaikutukset on jaettu alakohtiin: vaikutukset kansalaisten asemaan ja kansalaisyhteiskunnan toimintaan, sosiaali- ja terveysvaikutukset, vaikutukset yhdenvertaisuuteen (myös kielelliseen yhdenvertaisuuteen) ja lapsiin ja sukupuolten tasa-arvoon, vaikutukset työllisyyteen ja työelämään, rikostorjuntaan ja turvallisuuteen, aluekehitykseen sekä tietoyhteiskuntaan. Arvioinnissa tulisi tarkastella niin tavoiteltuja vaikutuksia ja hyötyjä kuin kustannuksia ja mahdollisia kielteisiä vaikutuksia sekä riskejä ja odottamattomia vaikutuksia. Arvioinnin tueksi esitetään monia apukysymyksiä ja tarkistuslistoja. Apukysymykset liittyvät muun muassa kohderyhmien tunnistamiseen, vaikutusten laajuuteen yhteiskunnallisella tasolla, siihen ovatko vaikutukset välittömiä vai välillisiä, vaikutusketjujen ja käyttäytymismuutosten tunnistamiseen, kielteisiin sivuvaikutuksiin, vaikutusten toteutuvuuden riskeihin ja niiden hallintaan, vaikutusten keskinäisiin suhteisiin, yhteisvaikutuksiin ja mahdolliseen kumuloitumiseen sekä muihin lainsäädäntöhankkeisiin tai muutoksiin, joita tulisi ottaa arvioinnissa huomioon. Ehdotettujen muutosten vaikutuksia tulisi myös verrata paitsi nykytilaan myös odotettavissa olevaan kehitykseen, jos lainsäädäntöä ei muutettaisi. Ohjeessa kerrotaan myös arvioinnissa hyödynnettävistä menetelmistä ja tietolähteistä.

Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö julkaisi vuonna 2016 ohjeistuksen nimenomaisesti ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointiin ajatuksena, että kaikilla säädöksillä on vaikutuksia ihmisiin. Siksi on tärkeää, että nämä vaikutukset tunnistetaan, niitä arvioidaan ja niiden merkittävyyttä punnitaan. Oppaan mukaan jotkin vaikutusalueet saattavat erityisesti jäädä katveeseen. ”Ihmisiin kohdistuvat vaikutukset eivät välttämättä tule esiin ja tunnisteiksi, jos säädös koskee esimerkiksi koulutusta, asumista, työtä, liikkumista tai verotusta. Muutokset voivat kuitenkin aiheuttaa huomattaviakin välillisiä vaikutuksia, jolloin ilmiölähtöinen lähestymistapa on tarpeen vaikutusten arvioinnissa” (sosiaali- ja terveysministeriö 2016, 13). Vaikutusalueet jaetaan seuraaviin ryhmiin: hyvinvointi ja sen jakauma, terveys ja sen jakautuma, tasa-arvo ja yhdenvertaisuus sekä muu. Näitä tulisi arvioida seuraavista näkökulmista: onko esityksellä vaikutuksia eri ikäryhmiin, sukupuoliin, eri kieli- ja kulttuuriryhmiin, eri sosioekonomisiin ryhmiin, eri alueilla asuviin tai näiden alaryhmiin (mt., 23). Oppaassa esitellään myös keinoja arvioida

vaikutusten merkittävyyttä, ja opas sisältää runsaasti esimerkkejä arvioinnin tueksi. Lisäksi julkaisusta löytyy syventävän tiedon lähteitä.

Edellä mainittujen kotimaisten ohjeistusten perusteella hallituksen esityksiin laadittavissa vaikutusten arvioinneissa on keskeistä tulosten ja arviointiprosessin dokumentointi selkeällä tavalla. *Esittämistapaan* liittyen ohjeistuksessa korostuu arvioinnin kirjoittaminen tiiviisti ja ymmärrettävällä yleiskielellä, käytettyjen tietolähteiden esittäminen (ml. mahdolliseen vaikutusarviointiselvitykseen viittaaminen) ja tulosten havainnollistaminen taulukoin tai graafisin esityksin. *Arvioinnin sisältöön* liittyen tulokset on esitettävä epävarmuuksineen ja reunaehtoineen ja että arvioinnissa on huomioitava mahdollisuuksien mukaan välittömät ja välilliset vaikutukset, myönteiset ja kielteiset vaikutukset sekä sivuvaikutukset. Lisäksi kohderyhmät tulisi tunnistaa, sisältäen vaihtelut kohderyhmän sisällä. *Arvioinnin laadintatapaa* koskien hallituksen esityksessä tulisi dokumentoida vaikutusarvioinnin laadinnan tapa ja arvioinnissa kuullut asiantuntijat tai sidosryhmät. Lisäksi tulisi esittää arviointia taustoittavat oletukset.

Ohjeistukset ovat kuitenkin merkittävällä tavalla sisäisesti ristiriitaisia. Kuten edellä on käynyt ilmi, ohjeistuksissa tiedostetaan vaikutusarviointien epävarmuus. Kun lukee ohjeistuksia kirjaimellisesti, useasta kohdasta muodostuu kuitenkin vaikutelma, että ehdotetun sääntelyn vaikutukset olisivat ikään kuin tarkkaan tiedettävissä. Toisin sanoen arvioinnin olisi tarkoitus johtaa varmoihin päätelmiin. Näinhän ei käytännössä kuitenkaan ole. Seuraavasta tekstipätkästä käy hyvin ilmi HELO:n sisäinen ristiriita:

Vaikutusten arviointijaksossa selostettavilla vaikutuksilla tarkoitetaan ehdotettujen säännösten soveltamisesta johtuvia *tosiasiallisia seurauksia*. Vaikutusten arvioinnin laajuus ja yksityiskohtaisuus on suhteutettava ehdotuksen sisältöön ja *odotettavissa olevien vaikutusten* merkitykseen. (Oikeusministeriö 2004, 15.)

Alla on puolestaan katkelma säädösehdotuksen vaikutusarviointioppaasta:

Säädösvalmistelussa vaikutusten arviointi *tuottaa tietoa* erilaisten toteuttamisvaihtoehtojen *vaikutuksista*. Vaikutusarviointi mahdollistaa sen, että päätöksentekijöillä on käytettävissään riittävästi *luotettavaa tietoa* erilaisista ratkaisuvaihtoehdoista ja niiden *seurauksista*. (Oikeusministeriö 2007, 7.)

Edellä kuvattu ristiriita tulee esille myös tutkimuksen analyysissä; niissä tarkastellaan muun muassa sitä, esitetäänkö vaikutusarvio väistämättömänä vai mahdollisena seurauksena. Kummasta tahansa onkaan kyse, oleellista on vaikutuksen luonteen perustelu. Lisäksi laadullinen vaikutusarviointi on jäänyt vaikutusten arviointiohjeissa vähäisempään asemaan kuin määrällinen

arviointi. Ohjeistuksessa ei myöskään määritellä, mitä laadullinen analyysi voisi tarkoittaa. Tähän asiaan palataan tutkimuksen lopussa.

### 1.3 Tutkimuskirjallisuutta aihepiiristä

#### *Kansainvälinen tutkimus*

Kansainvälistä, akateemista tutkimuskirjallisuutta ihmisiin kohdistuvista ennakkollisista vaikutusarvioinneista (social impact assessment, SIA) lainvalmistelussa on vaikea löytää<sup>7</sup>. Hakusanalla ”social impact assessment” (SIA) tietokannoista saatu tutkimuskirjallisuus keskittyy etenkin ympäristöhankkeiden vaikutusten arviointiin ihmisten näkökulmasta sekä terveystaloudelliseen. SIA-metodologia on käsitteenä ja toimintamallina myös kehittynyt alun perin ympäristövaikutusten arvioinnin lähtökohdista käsin (Schrefler 2017), ja ympäristöhankkeiden arvioinnissa korostuu erityisesti paikallinen kuuleminen (esim. Mathur 2011). SIA-metodologiaa on ylipäänsä sovellettu enemmän yksittäisten hankkeiden kuin lakien vaikutusten arviointiin, mikä osaltaan tekee sitä koskevasta kirjallisuudesta hankalasti hahmotettavaa lainvalmistelun tutkimuksen näkökulmista käsin (Schrefler 2017). Hankaluutta lisää teoreettisen otteen hajanaisuus (Howitt 2011).

Lainvalmisteluun kytkeytyvän tutkimuskirjallisuuden vähäisyys on yllättävää ottaen huomioon, että ihmisvaikutusten arviointi (social impacts) on ollut jo vuosia korostuneesti, joskin karkealla tasolla esillä Euroopan komission ja OECD:n yleisen tason ohjeistuksissa (ks. jakso edellä). Monessa Euroopan maassa ihmisvaikutusten arviointi säädösvalmistelussa on kehittynyt kuitenkin hitaasti. Ihmisvaikutusten arvioita koskevista ohjeista onkin pitkä matka tosiasiasiallisiin, laadukkaisiin arvioihin. (TEP–CEPS 2010; Kuhnemund 2010, 184; Schrefler 2017, 113.)

Euroopan komission tilaamassa tutkimuksessa on ihmisvaikutusten arviointikäytäntöjä erilaisiin arviointiraportteihin ja haastatteluihin (240 kappaletta) perustuen (TEP–CEPS 2010, 14). Raportin mukaan ihmisvaikutusarvioiden laadinta on jäänyt taloudellisten vaikutusarvioiden jalkoihin, eikä arvioinnin laatua useinkaan valvota tai muutoinkaan priorisoida valmistelussa. Koska ihmisvaikutusarvioista ei voi useinkaan esittää rahallisia arvioita, ne eivät välttämättä istu yksittäisen maan vaikutusarvio-ohjeistusten formaattiin, minkä vuoksi ne saatetaan kokonaan sivuuttaa. Ihmisvaikutusarviot ovatkin enimmäkseen pinnallisia laadullisia arvioita. Raportissa suositellaan laadullisten menetelmien kehittämistä ihmisvaikutusarvioiden

<sup>7</sup> Havainto perustuu artikkelitietokantoihin tehtyihin hakuihin, joissa on käytetty erityisesti hakusanoja ”social impact assessment”, ”social impacts”, ”regulation”, ”law” ja ”legislation”.

laadintaan, jälkiarvioista oppimista, virkamiesten ihmisvaikutusarvioita koskevan tietoisuuden ja osaamisen lisäämistä sekä erityistä tahoa, joka voisi antaa ohjeistusta ja tukea ja joka vastaisi myös laadunvalvonnasta (ks. myös Schrefler 2017, 120–121).

Sekä määrällisiä että laadullisia menetelmiä on kuitenkin olemassa ihmisvaikutusten arviointiin, kuten monikriteerianalyysiä, mikrosimulaatiomalleja ja taloudellisten hyötyjen laskentamalleja sekä kyselyjä, haastatteluja ja erilaisia osallistamisen muotoja. Ihmisvaikutusten arvioinnin tilasta kokoavan artikkelin kirjoittanut Lorna Schrefler (2017, 220) kuitenkin korostaa, kuinka ihmisvaikutusten arviointia ei pidä korvata laaja-alaisella kuulemisella. Kummatkin lähestymistavat ovat tärkeitä, ja ne täydentävät mutta eivät korvaa toisiaan. Schreflerin (2017, 221) mukaan tulisi myös tunnustaa, että monet ihmisvaikutukset eivät ole lähtökohtaisesti mitattavissa. Se ei ole kuitenkaan syy niiden huomiotta jättämiseen, sillä laadullisilla analyyseillä voi saada hyvin informatiivista tietoa; empiirinen yleistäminen ei ole välttämättä aina yhtä oleellista kuin sääntelyn kontekstin syvälinen ymmärtäminen (mt.).

Vaikutusarviointin kohdistumista on arvioitu vertailemalla Euroopan unionin ja Ison-Britannian vaikutusarviointien sisältöjä karkealla luokituksella vuosien 2005–2010 välillä (Fritsch ym. 2013). Menetelmä on samankaltainen kuin Suomessa on tehty vuodesta 1994 alkaen (ks. jakso ”kotimainen tutkimus” alla). Tulokset eivät kerro mitään arvioiden laadusta, vaan ainoastaan siitä, esiintyykö lainvalmisteludokumenteissa ohjeistusten mukaisia vaikutusarvioita. Myös sellaiset arviot on otettu huomioon, joissa todetaan perustellusti, ettei tietynlajista arviota ole ollut mielekästä tehdä. Tulosten mukaan vuosina 2005–2010 taloudellisia vaikutuksia<sup>8</sup> arvioitiin keskimäärin 95 prosentissa Euroopan unionin ja 92 prosentissa Iso-Britannian säädösvalmistelua. Ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia (social impacts<sup>9</sup>) arvioitiin Euroopan unionissa vastaavina vuonna keskimäärin 86 prosentissa ja Isossa-Britanniassa 71 prosentissa esityksiä. Ympäristövaikutuksia koskevat vastaavat keskiarvot ovat Euroopan unionin valmistelussa 61 ja Isossa-Britanniassa 29 prosenttia. Ihmisvaikutusarvioiden hyvän esiintyvyyden Euroopan unionissa oletetaan johtuvan siitä, että asiaan on panostettu huolellisilla ohjeistuksilla (mt., 8). Määrää saattaa selittää myös se, jos Euroopan unionissa ja Isossa-Britanniassa on tapana yleisesti raportoida, jos jotain tiettyä vaikutuslajia ei ole tarkoituksenmukaista arvioida.

<sup>8</sup> Taloudelliset vaikutusarviot kohdistuvat seuraaviin asioihin: kilpailukyky, kilpailu, pienet ja keskisuuret yritykset, investoinnit ja innovaatiot, taloudellinen kasvu, kaupankäynti (trade), inflaatio ja yritysten hallinnollinen taakka (Fritsch ym. 2013, 6).

<sup>9</sup> Ihmisvaikutusarviot (social impacts) kohdistuvat seuraaviin asioihin: terveys ja turvallisuus, työllisyys, sosiaalinen inklusio, yhdenvertaisuus, sukupuolten tasa-arvo ja koulutus (Fritsch ym. 2013, 7).



OECD (2018, 66–67) on puolestaan selvittänyt, minkä aiheisia vaikutusarvioita eri maissa laaditaan nimenomaan osana säädösvalmistelua. Tarkastelussa on ollut 34 OECD:n jäsenmaata ja Euroopan unioni. Tulosten mukaan eniten arvioidaan taloudellisia vaikutuksia, kuten vaikutusta kilpailukykyyn ja pieniin yrityksiin sekä vaikutuksia julkiseen talouteen. Lisäksi arvioidaan paljon ympäristövaikutuksia ja vaikutuksia viranomaisiin. Erityyppisiä vaikutusarvioita on arvioitu systemaattisesti enemmän vuonna 2017 kuin vuonna 2014, ja sama pätee yhteiskunnallisiin vaikutuksiin. Silti tulojen eriarvoisuutta ja köyhyysvaikutuksia arvioidaan selvästi vähemmän kuin edellä mainittuja. Toisaalta niitä enemmän arvioidaan vaikutuksia tiettyihin väestöryhmiin. Tuloksia on kuitenkin vaikea tulkita siinä mielessä, että ne kertovat paitsi eri vaikutuslajien painoarvosta eri maissa myös siitä, minkä tyyppisestä sääntelystä on kyse. Eri maissa säännellään eri periaattein esimerkiksi yrityksiin, ympäristöön ja julkisen hallinnon vastuulla oleviin asioihin liittyen.

### ***Kotimainen tutkimus***

Suomessa ihmisvaikutusten arviointia koskeva tutkimus on keskittynyt erityisesti samankaltaiseen karkeaan luokitteluun, jota edellä kuvattiin osana Euroopan unionin ja Iso-Britannian välistä vertailua (Fritsch ym. 2013). Seuraavaksi kuvattavissa analyyseissä on huomionarvoista, että Suomea koskevat tulokset ovat huomattavasti huonommat kuin edellä mainituissa vertailukohdissa, kuten seuraavasta tarkastelusta havaitaan.

Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos on tutkinut vuodesta 1994 lähtien lainvalmistelun kehitystä erityisesti vaikutusten arviointien osalta (Ervasti & Tala 1996; Ervasti ym. 2000; Pakarinen ym. 2010; Slant & Rantala 2013; Rantala ym. 2015). Kattavin näistä on vuoden 2012 hallituksen esityksiin perustuva selvitys, jossa havaittiin, että vaikutusalueista eniten arvioitiin vaikutuksia julkiseen talouteen ja tämän jälkeen viranomaisten toimintaan, yrityksiin ja kansalaisten asemaan ja toimintaan yhteiskunnassa. Taloudellisia vaikutuksia arvioitiin lähes joka toisessa esityksessä. Kansalaisiin ja yksilöihin kohdistuvien vaikutusten havaittiin lisääntyneen, ollen vuoden 2012 aineistossa 57 prosenttia, mutta tutkijoiden mukaan ihmisvaikutusten arviointi oli yhä vähäistä. (Slant & Rantala 2013, 68.) Vuoden 2013 esityksissä vastaava luku oli 44 prosenttia<sup>10</sup>. Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten

<sup>10</sup> Tarkka prosenttiosuus ihmisiin kohdistuvista vaikutuksista on laskettu jälkikäteen tätä tutkimusta varten. Analyysitapa on sama kuin tutkimuksessa Slant ja Rantala (2012), eli esityksissä tunnistettiin jokin seuraavista vaikutuslajeista: vaikutukset kotitalouksiin, kansalaisten asemaan, työllisyyteen ja työelämään, tasa-arvoon, yhdenvertaisuuteen, lapsiin/nuoriin sekä sosiaali- ja terveysvaikutukset.

arviointi on siten ollut vähäistä verrattuna Euroopan unionin ja Iso-Britannian vastaaviin tuloksiin (ks. edellä), joissa luokittelu vaikuttaa samankaltaiselta, tosin niiden prosenttiosuuksissa on huomioitu myös arviot, joissa perustellaan, miksi arvioita ei ole tehty.

Kotimaiset tulokset olivat samansuuntaisia aiempien selvitysten kanssa, eikä merkittäviä eroja havaittu myöskään vuoden 2013 hallituksen esitysten vaikutusten arvioinneissa (Rantala ym. 2015). Kielteisiä vaikutuksia arvioitiin tuolloin tyypillisesti julkiseen talouteen ja viranomaisiin kohdistuvissa vaikutusarvioissa. Määrällisiä vaikutusarvioita esiintyi erityisesti julkistalouden vaikutusten arvioinnissa, mutta ei juuri muissa vaikutuslajeissa. Kansalaisten asemaan kohdistuvia kielteisiä vaikutuksia on arvioitu vuonna 2013 useammin kuin muina tarkasteluvuosina, mutta silti verrattain vähän. (Mt., 29–30.)

Kauppinen ja Ståhl (2009) ovat selvittäneet vaikutusten arvioinnin laatua ihmisiin kohdistuvissa vaikutusarvioissa vuoden 2008 hallituksen esityksissä. Ihmisvaikutusarvioita löytyi hieman alle kolmanneksesta esityksistä (32 %). Noin puolessa niistä vaikutustenarviointijaksoista, joissa arvioitiin ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia, arviointi oli maininnanomaista ja toteavaa. Noin puolet arvioinneista oli sen sijaan hyvin perusteltuja ja yksityiskohtaisia. Kemiläisen ja Keinäsen (2015, 6–7) tutkimuksessa tarkasteltiin puolestaan yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnin laatua vuoden 2014 hallituksen esityksissä. Laatua analysoitiin tarkastelemalla, missä määrin esityksissä oli arvioitu määrällisiä ja kielteisiä vaikutuksia, missä määrin vaikutusarviot sisälsivät viittauksia tietolähteisiin ja kuinka epävarmuustekijöitä oli otettu huomioon. Tulosten mukaan yhteiskunnallisten vaikutusten määrällinen arviointi oli joissain määrin lisääntynyt. Kielteisiä arvioita esiintyi suhteellisen vähän. Lisäksi arviot jäivät usein pintapuolisiksi: usein niissä tyydytään lähinnä toteamaan asiantila, ei niinkään kuvailemaan tai selittämään vaikutuksia. Tällöin lukijalle ei välttämättä käy selväksi, miten johtopäätökseen on päästy. (Mt., 13–14.)

Myös Raiskila ja Wiberg (2017) ovat tutkineet hallituksen esityksiä laadun näkökulmasta. Artikkelissaan he kiinnittävät huomiota siihen, ettei lainsäädäntötyössä ole käytössä laatutekniikkaa: lainvalmistelun laatu ei voi olla hyvää, jos siitä uupuu järjestelmällisyys esimerkiksi laadunvalvonnan suhteen. Tutkijat tarkastelivat vuoden 2015 hallituksen esityksistä erityisesti niitä, joista ei löytynyt lainkaan vaikutustenarviointijaksoa, ja kyseenalaistivat niin sanottujen ”vaikuttamattomien lakien” merkityksen. Otsikkotasolla tehdyn analyysin mukaan vaikutusarviot jakautuivat siten, että eniten vaikutusarviointeja oli tehty taloudellisista vaikutuksista (67 %), sitten viranomaisvaikutuksista (55 %), yhteiskunnallisista vaikutuksista (36 %) ja viimeiseksi ympäristövaikutuksista (17 %) (mt., 1, 3, 8.). Erittely toistaa jo

aiemmin esille tulleita havaintoja: vaikutusalueista korostuvat taloudelliset vaikutukset ja vaikutukset viranomaisten toimintaan, kun taas yhteiskunnallisten vaikutusten ja ympäristövaikutusten arviointi on vähäisempää.

Rantala (2016) on puolestaan tutkinut hallituksen esitysten vaikutusarvioinnin laatua soveltaen Chaim Perelmanin (2007) argumentaatioteoriaa ja argumentaatiotekniikoita<sup>11</sup>. Yhtenä näkökulmana oli myös argumentoinnin suhde yleisöön. Tarkastelu kohdistui lakiehdotusten ja vaikutusarvioiden perusteluihin: mikä on tiedon ja arvojen rooli argumentoinnissa, minäkalaisia taustaoletuksia siitä voi erottaa, miten perustelut luovat (tai eivät luo) vakuuttavuutta ja miten ohjausrakenteet heijastuvat argumentointiin. Argumentoinnin luonne ja kyky puhutella yleisöä vaihteli hankkeittain. Kulloinkin argumentointi kytkeytyi paitsi hankkeiden sisältöihin myös poliittisen ohjauksen luonteeseen sekä intressiryhmien mahdollisuuteen vaikuttaa prosessiin.

Lainvalmistelun laatua on tarkasteltu myös sääntelyn aiheuttaman turhan taakan ja sen vähentämisen näkökulmasta. Useammin sääntelytaakkaa, kuten hallinnollisia kustannuksia, on tarkasteltu yritysten näkökulmasta, mutta sääntelyn kuormittavuutta myös ihmisiin ja kansalaistoimintaan on pohdittu. Alasuutari, Rantala ja Kuokkanen (2018, 117–118) selvittivät, miten ihmisiin kohdistuva sääntelytaakka näkyi hallituksen esitysten vaikutusarvioinneissa vuosina 2013 ja 2017. Sääntelytaakkaa ei juuri arvioitu ihmisten näkökulmasta, mutta joka viidennen ihmisiin kohdistuvan esityksen arvioitiin keventävän ihmisiin kohdistuvaa taakkaa jollain tavoin. Tällaiset kirjaukset kohdistuivat sääntelyn hallinnan ja viranomaisasioiden sujuvoittamiseen. Sääntelyn hallinnan helpottamiseen pyritään esimerkiksi sääntelyä selkeyttämällä. Uudistukset esimerkiksi palvelujen sähköistämisessä voivat puolestaan helpottaa ihmisten asiointia viranomaisten kanssa.

Vaikka viime vuosien kotimaisten tutkimusten perusteella ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnissa hallituksen esityksissä on kokonaisuudessaan hiukan lisääntynyt, niin parannettavaa vielä on. Marja Pajukoski (2012, 55) toteaa, että kansalaisten intressit ovat lainvalmistelussa ns. heikkoja intressejä, eli niille on säädösprosessissa vain vähän puolestapuhujia. Toisaalta ihmisiä koskevat vaikutukset ovat usein epäsuoria, ja monesti niitä voi arvioida vain laadullisesti. Ne voivat olla myös vaikeasti ennakoitavia, eikä määrällisiä mittareita ole kaikkiin asetelmiin helposti saatavilla (Haverinen

---

<sup>11</sup> Hallituksen esityksen vaikutusarvioita sekä näkökulmia hallituksen esityksiin on tarkasteltu argumentaatioanalyysin keinoin myös Kati Niemisen ym. (2019) VN Teas -rahoitteisessa tutkimuksessa ”Tutkimustiedon hyödyntämisen hyvät käytännöt lainvalmistelussa: kohti parempaa sääntelyä”. Koska kyseinen hanke valmistuu jonkin verran tämän käsillä olevan tutkimuksen jälkeen, hankkeen lähestymistapaa tai tuloksia ei ole aikataulullisista syistä mahdollista referoida tarkemmin.

2012, 66). Viime vuosina erityyppiset mikrosimulaatiomallit ovat kuitenkin yleistyneet ihmisvaikutusten ennakoarvioinnissa. Niillä on mahdollista analysoida määrällisesti suhteellisen kattavasti niin sanottuja staattisia, suoria vaikutuksia. Haasteeksi jää silti edelleen välillisten vaikutusten arviointi, ja ne ovat tyypillisesti niitä, joita laeilla viime kädessä tavoitellaan. Tämä pätee etenkin ihmisvaikutusten (social impacts) arviointiin (Schrefler 2017, 111).

## 2 IHMISIIN KOHDISTUVAT VAIKUTUSARVIOT: MÄÄRÄLLINEN YLEISKUVA

### 2.1 Määrällinen aineisto ja analyysi

Tutkimuksen määrällisen analyysin aineistona käytetään vuoden 2017 hallituksen esityksiä, jotka sisältävät lakiesityksen (N=201<sup>12</sup>). Aineiston keruuvuodeksi on tarkoituksella valittu vuosi 2017, jotta tuloksia on mahdollista vertailla mielekkäällä tavalla aiempiin vastaaviin analyysihin. Paras vertailuaineisto onkin vuodelta 2013 (ja tätä aiemmin vuodelta 2009), sillä kaikissa näissä tapauksissa kyseessä on eduskuntavaalien jälkeinen toinen kokonainen vuosi. Aineiston keräämisvuodella suhteessa vaalikauteen saattaa olla merkitystä tulosten kannalta, joten se kannattaa pitää samana. Laajimmat ja kiistanalaisimmat lakihankkeet painottuvat todennäköisesti vaalikauden loppuun ja päinvastoin, ja tällä voi olla vaikutusta vaikutusten arviointiin. (Rantala ym. 2015, 4.)

Vuoden 2017 hallituksen esityksistä analysoidaan joitakin perustietoja, mutta yksityiskohtaisemmin arvioidaan ihmisvaikutusten arviointia. Perustietoina esityksistä on eritelty muun muassa valmistelusta vastannut hallinnonala, esityksen laajuus, sääntelyaloite, esityksen tavoite ja valmistelutapa. Lisäksi vaikutusarviointijaksoista on eritelty, minkä verran esityksissä on arvioitu vaikutuksia sääntelyn keskeisiin vaikutusryhmiin eli yhteiskuntaan, viranomaisiin, yrityksiin, ihmisiin ja ympäristöön. Kerättyjen perustietojen ja ihmisvaikutuksia sisältävien esitysten suhteuttaminen toisiinsa kertoo siitä, millaisissa esityksissä tyypillisesti arvioidaan ihmisvaikutuksia.

Valtioneuvoston ohjeiden (oikeusministeriö 2007) mukaan kunkin hallituksen esityksen vaikutusarviointijaksossa on arvioitava esitetystä sääntelystä oletettavasti aiheutuvat keskeiset vaikutukset. Vaikutusarviointijakso jaotellaan tavallisesti vaikutuslajien mukaan, joita ovat karkeasti luokiteltuna taloudelliset vaikutukset, viranomaisiin ja ympäristöön kohdistuvat vaikutukset sekä muut yhteiskunnalliset vaikutukset. Ne kaikki jakaantuvat vielä erityyppisiin alakategorioihin. Erityisesti kategoria ”muut yhteiskunnalliset vaikutukset” sisältää ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia, samoin usein taloudellisiin vaikutuksiin sijoitetut kotitalousvaikutukset. Oheinen ohjeistus on luotu palvelemaan lainvalmistelua, eikä se sovellu yksiselitteisesti tutkimuksen analyttiseksi lähtökohdaksi, sillä kategorioissa on jonkin verran päällekkäisyyttä. Tässä tutkimuksessa on ensin tarkasteltu, missä määrin

---

<sup>12</sup> Esityksiä annettiin vuonna 2017 yhteensä 206, mutta näistä viisi oli talousarvioesityksiä.

vaikutusarviot kohdistuvat ihmisiin tai yhteiskuntaan yleisesti. Tämän jälkeen vaikutusarviot on eritelty tarkemmin alakohtaisiin vaikutuslajeihin. Alakategoriat on rakennettu aineistolähtöisesti (esitellään myöhemmin), mikä varmistaa sen, että erityyppiset vaikutuslajit tulevat varmasti huomioituiksi. Ne vastaavat osin kuitenkin valtioneuvoston ohjeistuksen (oikeusministeriö 2007) luokittelua ihmisvaikutusten osalta.

Aineiston kerääminen eteni seuraavasti. Esitykset luettiin ja tutkittavat tiedot koodattiin havaintomatriisiin. Keskeistä oli selvittää, kuinka paljon esitysten vaikutusten arviointijaksoissa on tunnistettu ihmisiin kohdistuvia mahdollisia vaikutuksia ja millaisia tunnistetut vaikutukset ovat sisällöltään. Esitykset jaettiin seuraaviin luokkiin: 1) esityksessä ei ole mainintaa vaikutuksista, 2) esityksessä on arvioitu, että esityksellä ei ole vaikutuksia ja 3) esityksellä on vaikutuksia. Tämän jälkeen vaikutusarviointijakso luettiin ja tunnistettiin, mihin sääntelyn kohderyhmään tai kohderyhmiin – eli *vaikutusryhmiin* – kirjatut vaikutukset kohdistuvat: ihmisiin, yhteiskuntaan, yrityksiin, viranomaisiin ja ympäristöön. Vaikutusryhmiä esitellään tarkemmin luvussa 2.3.3. Vaikutusryhmien tunnistamisen jälkeen ihmis- ja yhteiskuntaryhmistä tunnistettiin, minkä *vaikutuslajin* mukaisia vaikutuksia esityksessä tuodaan esiin. Vaikutuslajeilla tarkoitetaan sisällöllisesti rajattuja vaikutuskokonaisuuksia, esimerkiksi sosiaali- ja terveysvaikutuksia ja yhdenvertaisuutta. Ihmisvaikutuksiin liittyviä vaikutuslajeja on kaikkiaan 12: ne jaettiin sisällöllisiin ja oikeuksiin liittyviin vaikutuslajeihin. Esiteltäviä yhteiskunnallisia vaikutuslajeja on 5. Useat vaikutusarviojaksot sisältävät vaikutuksia, jotka kohdistuvat useampaan kuin yhteen vaikutusryhmään.

Vaikutusryhmä = taho, johon esityksen vaikutukset kohdistuvat (esim. ihmiset)

Vaikutuslaji = joukko samanlaisia vaikutuksia (esim. yhdenvertaisuus)

Vaikutusarviojaksoissa esiintyvät asiat ovat usein hyvin monisyisiä ja ne vaikuttavat monella tasolla yhteiskunnassa. Esimerkiksi työ aihealueena on äärimmäisen laaja kokonaisuus, josta voi kohdistua vaikutuksia niin yhteiskuntaan ja valtiontalouteen kuin yrityksiin ja niiden työntekijöihin ja toisaalta myös yksittäisiin ihmisiin työntekijöinä. Tässä selvityksessä kaikki eri tasojen kirjaukset on kohdennettu kuhunkin ryhmään sen perusteella, miten lainvalmistelija vaikutusarviossa on esittänyt ja kohdentanut vaikutuksen.

Yhteiskuntatasoa ovat esimerkiksi työvoiman kysyntään ja tarjontaan liittyvät vaikutukset, yritystasoa esimerkiksi yrityksiin organisaatioina kohdistuvat vaikutukset ja yksilö- ja ryhmätasoa esimerkiksi vaikutukset, joissa on arvioitu työntekijän asemaan liittyviä seikkoja. Mikäli kaikilla edellä mainituilla tasoilla ilmeneviä vaikutuksia on tuotu esiin, niin vaikutukset on myös kirjattu kullekin niistä. Tämä voi näkyä vaikutuslajeittain kirjauksien suurempana määränä.

Määrällisen analyysin tulokset perustuvat lainvalmistelijoiden kirjauksiin vaikutusarvioinneissa. Toisin sanoen lainsäätäjän intentiota ei ole epäselvissä ilmauksissa pyritty tulkitsemaan. Lisäksi on vältetty tekemästä päätelmiä, joita hallituksen esityksiin ei ole suoraan kirjoitettu. Tekstilähtöinen tulkinta on ollut välttämätöntä, koska muutoin riskinä on se, että tutkija johtaa aineistosta mielessään sen kaltaisia välillisiä vaikutuksia, jotka ovat intuitiivisesti mielekkäitä mutta joita tekstissä ei mainita. Selvityksen määrällisistä analyyseistä ei voida kuitenkaan tehdä kovin kattavia johtopäätöksiä hallituksen esityksen laadusta. Siksi laadullinen analyysi on raportissa oma osionsa, jossa esitysten laatua arvioidaan etupäässä argumentin laadun perusteella. Onkin tärkeä huomata, että määrällisessä analyysissä eritellyt vaikutusarviot voivat olla perusteettomia tai muutoin huonolaatuisia.

## 2.2 Hallituksen esitysten yleiset piirteet

Tämän selvityksen aineisto koostuu vuonna 2017 annetuista, lakiehdotuksen sisältävistä hallituksen esityksistä. Kuten edellä on todettu, tällaisia esityksiä oli 201. Esityksistä on kerätty kattavasti erilaisia taustatietoja kuten esityksen hallinnonala, perustelusivujen lukumäärä, sääntelyn aloite sekä yhteys hallitusohjelmaan. Selvityksessä esitellään taustatiedot kaikkien esitysten osalta, mutta tarkempi vaikutuslajien arviointi toteutetaan vain ihmisiin ja yhteiskuntaan kohdistuvista vaikutuksista. Tuloksia verrataan mahdollisuuksien mukaan aiempiin selvityksiin: erityisesti vuosiin 2012 (Slant & Rantala 2013), 2013 (Rantala ym. 2015) ja joidenkin vaikutuslajien osalta vuoteen 2014 (Kemiläinen & Keinänen 2015).

### ***Esitysten vaikutusarviointikirjausten jakautuminen vaikutusryhmittäin***

Vaikutusarvioinnin sisältävät esitykset luettiin kokonaisuudessaan, jonka jälkeen niistä tunnistettiin, mihin toimijoihin tai kohteisiin eli sääntelyn vaikutusryhmiin kirjatut vaikutukset kohdistuvat. Kaikkien vaikutusarviointien

erittely ryhmittäin mahdollistaa vertailun vaikutusryhmittäin, ja voidaan edelleen arvioida, minkä verran kutakin vaikutuskategoriaa tai vaikutuslajia on arvioitu esityksissä. Yhdestä esityksestä on voitu tunnistaa useampiin vaikutusryhmiin vaikuttavia arvioita ja useissa esityksissä arvioitiinkin enemmän kuin yhtä ryhmää. Vaikutusryhmiä on tässä raportissa viisi: viranomaiset, ihmiset, yhteiskunta, yritykset ja ympäristö.

Näistä kaikista yksiselitteisimmät ryhmät ovat viranomaiset, yritykset ja ympäristö, sillä näiden ryhmien tai tahojen vaikutukset kirjataan tyypillisesti nimensä mukaisesti *viranomaisvaikutuksiksi*, *yritysvaikutuksiksi* ja *ympäristövaikutuksiksi*. Viranomaisvaikutuksilla tarkoitetaan esimerkiksi vaikutuksia, jotka kohdistuvat jollekin hallinnonalalle tai virastolle. Viranomaisvaikutukset ovat usein myös vaikutuksia, joissa muutetaan hallinnon sisäistä työnjakoa. Yritysvaikutuksiin sisältyvät lähes kaikki sellaiset vaikutukset, jotka on esitetty yritysten näkökulmasta. Tällaisia ovat esimerkiksi vaikutukset yritysten kilpailukykyyn, vaikutukset yritysten pääsyyn markkinoille sekä yrittäjyyteen. Ympäristövaikutuksia ovat esimerkiksi päästöihin liittyvät vaikutukset, muutokset jätteisiin tai niiden käsittelyyn liittyen, vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen ja kasvi- ja eläinlajeihin sekä vaikutukset elinympäristöön ja sen viihtyvyyteen.

Ihmisiin ja yhteiskuntaan kohdistuvilla vaikutuksilla tarkoitetaan ensi sijassa niitä vaikutuksia, jotka tavallisesti kirjataan vaikutuslajiin *yhteiskunnalliset vaikutukset*. Yhteiskunnalliset vaikutukset ovat valtioneuvoston (oikeusministeriö 2007, 32) säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen mukaan moninaisia ja muihin vaikutuksiin lomittuvia, ja niiden erottaminen muun tyyppisistä vaikutuksista onkin toisinaan mutkikasta. Tässä selvityksessä tämän tyyppiset yhteiskuntaa koskevat vaikutukset on eroteltu kahteen erilliseen kohderyhmään: *ihmisvaikutuksiin* ja *yhteiskunnallisiin vaikutuksiin*. Eroa ihmisiin ja yhteiskuntaan kohdistuviin vaikutuksiin voidaan havainnollistaa seuraavan esimerkin avulla. Kun esityksessä on puhuttu vaikakapa valtiontalouteen kohdistuvista rasitteista tai säästöistä, on näkökulma yhteiskunnallinen. Jos taas tunnistettiin yksittäisen kansalaisen taloudelliseen asemaan liittyviä vaikutuksia, vaikkapa jonkin etuuden tai verotuksen muutoksia, joita arvioitiin kotitalouden näkökulmasta, kyse oli ihmisiin kohdistuvasta vaikutuksesta. Keskeinen erottava tekijä ihmis- ja yhteiskuntavaikutuksissa on, minkä taseisia ja kuinka yleisiä vaikutukset ovat.

Yhteiskunnallisten vaikutusten havaittiin olevan usein ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia yleisluonteisempia: ne liittyvät usein myönteisiin tavoitteisiin kuten infrastruktuurin kehittämiseen tai rikollisuuden vähentämiseen ja turvallisuuden edistämiseen. Tällaisten vaikutusten on vaikeaa arvioida kohdistuvan vain tietylle joukolle ihmisiä. Vaikutukset kohdistuvat siten pi-

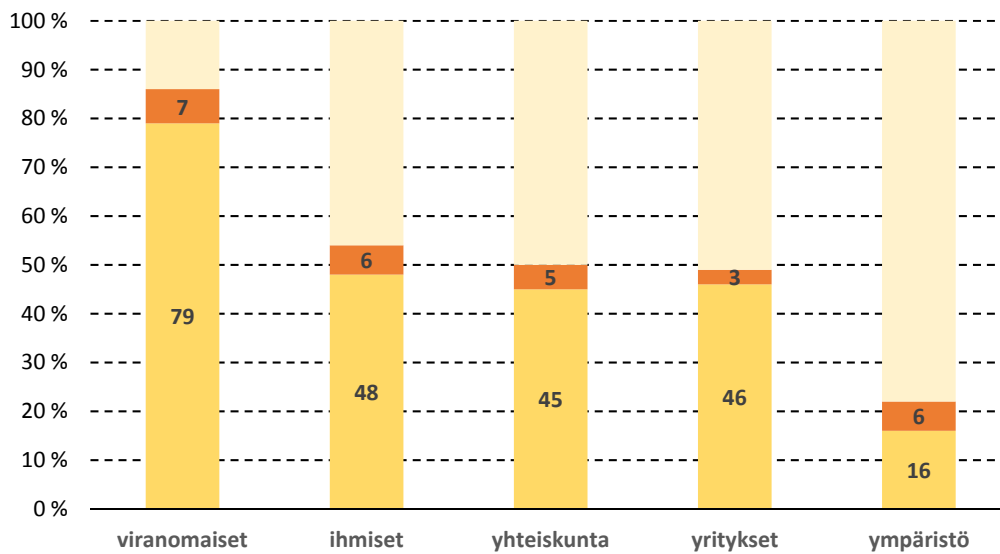


kemminkin yleisellä tasolla koko yhteiskuntajärjestelmään. Vaikutukset voivat olla myös kielteisiä, kuten silloin, kun ne vaikuttavat valtiontalouteen, mutta tällöin haitatkin jakautuvat usein laajaan joukkoon yksittäisiä kuluttajia tai kotitalouksia. Yhteiskunnallisten vaikutusten arviointi on näkökulmaltaan laajaa. Tässä selvityksessä ihmisvaikutuksiksi nimetty vaikutusryhmä sen sijaan sisältää vaikutuksia, jotka voidaan konkreettisemmin rajata kotitalouksien tai muiden yksityiskohtaisesti osoitettujen erityisryhmien tasolla ihmisiin. Tämä erottelu mahdollistaa sen, että vaikutuslajeja voidaan arvioida yksityiskohtaisemmin eri ryhmiin kohdistuviksi.

Ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia eriteltiin sen mukaan, millaiseen aihepiiriin vaikutus sisällöllisesti kohdistui: sisällöllisesti rajattavaan vaikutuslajiin vai oikeusvaikutuslajiin. Sisällöllisiä ihmisvaikutuksia ovat esimerkiksi kotitalouksien taloudelliseen asemaan, ihmisten hyvinvointiin ja terveydentilaan sekä ihmisten arvoihin ja asenteisiin liittyvät vaikutukset. Oikeuksiin liittyvät vaikutukset on jaoteltu oikeusturvaan, osallistumismahdollisuuksiin, yhdenvertaisuuteen ja muihin oikeuksiin kohdistuviksi vaikutuksiksi. Sen lisäksi oikeuksiin liittyvien vaikutusten yhteydessä käsitellään kielellisiin oikeuksiin liittyviä vaikutuksia ja sukupuolivaikutuksia omina kokonaisuuksinaan.

Edellä esiteltyyn kohderyhmittäiseen vaikutusten luokitteluun liittyy eräitä ongelmakohtia, sillä rajanveto kohderyhmittäin oli toisinaan vaikeaa. Esimerkiksi sen tunnistaminen, kohdistuvatko vaikutukset yhteiskuntaan vai viranomaisiin tuotti joidenkin esitysten kohdalla haasteita. Tällaisissa tilanteissa erottavana tekijänä oli lainvalmistelijan kirjauksen näkökulma. Viranomaisvaikutusten arviot kohdistuivat esimerkiksi taloudellisten vaikutusten muutoksissa viranomaisten toimintaan jollain hallinnonalalla ennemmin kuin koko valtioon.

Kuviosta 1 havaitaan, että esityksissä on arvioitu eniten viranomaisiin kohdistuvia vaikutuksia: yhteensä 79 prosentissa esityksiä on vaikutusarvio viranomaisvaikutuksista. Viranomaisvaikutukset ovat siten vaikutusryhmistä useimmiten arvioituja, tai useimmilla esityksillä on lainvalmistelijoiden mukaan vaikutuksia viranomaistoimintaan. Viranomaisvaikutusten suuri osuus saattaa osittain selittyä sillä, että useimmat lainsäädäntömuutokset edellyttävät muutoksia jonkin viranomaisen toiminnassa. Siksi tähän vaikutusryhmään kohdistuvat odotettavissa olevat vaikutukset ovat ilmeisiä ja niiden tunnistaminen on siten lainvalmistelijoille helpompaa.



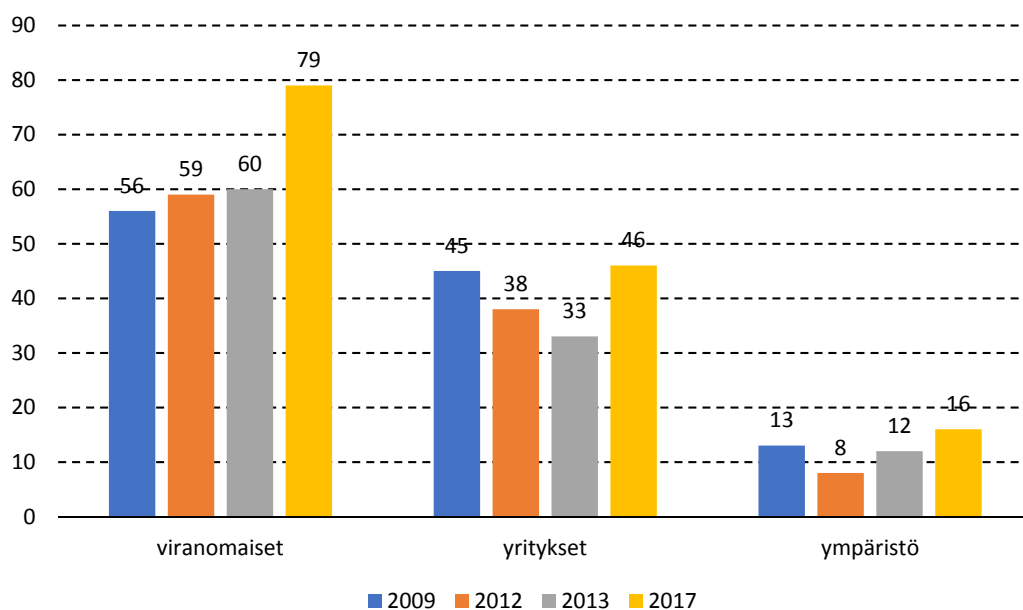
**Kuvio 1** Vaikutusarviointien kirjaukset sääntelyn vaikutusryhmittäin eriteltynä (%)

Vaikutusryhmistä ihmisiin, yhteiskuntaan ja yrityksiin kohdistuvia vaikutuksia on tunnistettu lähes yhtä paljon eli noin joka toisella esityksellä on arvioitu olevan vaikutuksia kuhunkin kolmeen tahoon. Esityksiin kirjattujen vaikutusarviointien mukaan vähiten vaikutuksia (16 % esityksistä) kohdistuu ympäristöön. Kuvioista 1 löytyy myös tietoa siitä, kuinka monessa prosentissa esityksiä on arvioitu, että esityksellä ei ole vaikutuksia tiettyyn kohderyhmään. Eniten tällaisia kirjauksia on vaikutusryhmistä arvioitu viranomaisista (7 %). Erot ihmisiin, yhteiskuntaan ja ympäristöön ovat kuitenkin vain yhden tai kahden prosenttiyksikön verran. Kun lainvalmistelijan mukaan esityksellä ei ole vaikutuksia johonkin kohderyhmään, on arviosta tehty harvimmin kirjaus yritysvaikutusten kohdalla.

Tuloksia voidaan verrata jossain määrin aiempiin tutkimuksiin. Sääntelyn vaikutusryhmistä tällaista vertailua voidaan tehdä yrityksistä, viranomaisista sekä ympäristövaikutuksista. Sen sijaan ihmis- ja yhteiskuntavaikutusryhmiä ei sellaisenaan voida vertailla aiempiin vuosiin. Useiden niiden alle sijoittuvien vaikutuslajien (kuten yhdenvertaisuusvaikutusten tai digitalisatiovaikutusten) vertailu on kuitenkin mahdollista. Kuten edellä mainittiin, aineiston luokittelutavassa tehtiin tältä osin muutoksia vuoden 2017 esitysten kohdalla.

Yritysvaikutusten arvioinnin määrä (46 %) on noussut yli kymmenen prosenttiyksikön verran vuodesta 2013 (tuolloin 33 %). Vuonna 2009 yritysvaikutuksia arvioitiin lähes joka toisesta hallituksen esityksestä, joten vuoden 2017 yritysvaikutusten arvioinnin määrä on palautunut vuoden 2009 (45 %) tasoon. (Slant & Rantala 2013, 39.) Viranomaisiin kohdistuvia vaikutuksia arvioitiin lähes saman verran vuosina 2009, 2012 ja 2013, jolloin

prosenttiosuudet vaihtelivat 56 ja 60 prosentin välillä (mt., 42). Vuoden 2017 esityksissä viranomaisvaikutusten tunnistaminen on siten selvästi noussut: yhteensä 79 prosentissa arvioidaan, että esityksellä on viranomaisiin kohdistuvia vaikutuksia. Ympäristövaikutuksia on aiempina tarkasteluvuosina arvioitu noin 10 prosentin verran. Vuonna 2009 niitä arvioitiin 13 prosentista esityksiä, vuonna 2012 kahdeksasta prosentista ja vuonna 2013 12 prosentista. (Mt., 43–44.) Aiempiin vertailuvuosiin nähden myös ympäristövaikutuksia on vuonna 2017 arvioitu selvästi aiempaa enemmän, vaikka kaikkiaan ympäristövaikutusten arviointi on edelleen melko vähäistä.



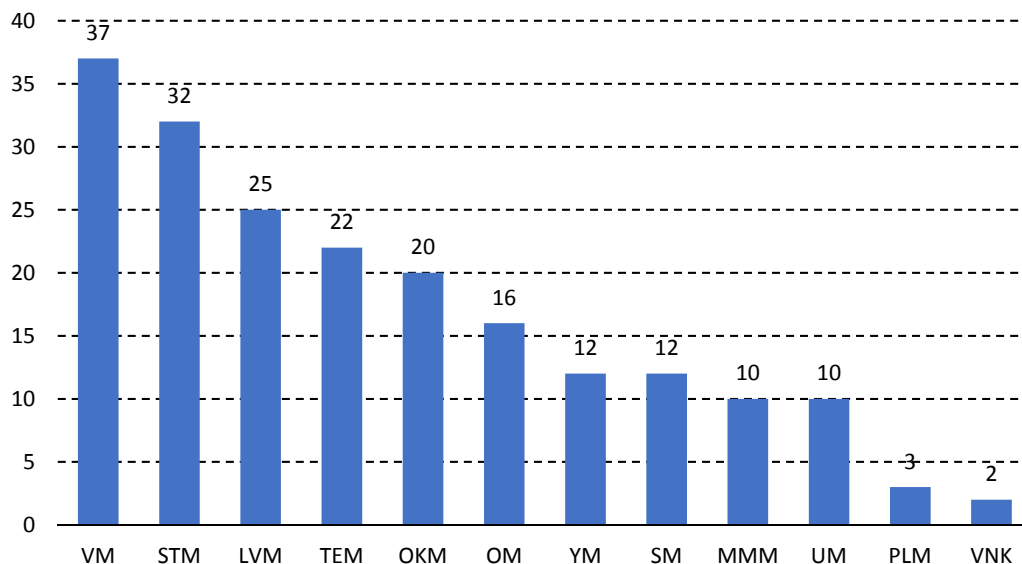
**Kuvio 2** Vaikutusarviointikirjausten kehityslinja vuosilta 2009, 2012, 2013 ja 2017 (%)

Vaikutusarviointikirjausten määriä kuvioista 2 tarkastelemalla voidaan todeta, että viranomaisvaikutuksia on kaikkina vertailuvuosina arvioitu määrällisesti eniten, ja niiden arvioinnin määrässä on tapahtunut huomattavaa kasvua (vuodesta 2009 viranomaisiin kohdistuvien vaikutusarvioiden määrä on noussut 41 %). On mahdollista, että tämän vaikutusryhmän arvioinnissa tapahtunut suuri nousu selittyy osittain sillä, että aineiston luokittelussa tehtiin hieman erilaisia valintoja vuonna 2017 kuin aiempina vuosina. Esimerkiksi vuonna 2012 viranomaisvaikutuksia koodattiin myös julkistaloudellisiin vaikutuksiin silloin, kun ne liittyivät ”rahamääräisiin resursseihin” (Slant & Rantala 2013, 34). Tässä raportissa sen sijaan vaikutusryhmiin kohdistuvat vaikutukset on luokiteltu alavaikutuslajista riippumatta siihen vaikutusryhmään, johon vaikutus kohdistuu. Tällöin esimerkiksi kaikki viranomaisvaikutukset on luokiteltu viranomaisvaikutuksiksi. Erilainen luokitte-

lutapa saattaa siten jossain määrin selittää viranomaisvaikutusten arvioinnissa tapahtunutta muutosta. Toinen merkittävämpi muutos kuviossa 2 liittyy yritysvaikutuksiin, joiden arviointi on kasvanut vuoteen 2013 verrattuna yli kymmenellä prosenttiyksiköllä (39 % nousua). Eri vertailuvuosien luokittelutavassa ei tiettävästi ole eroja, joten tulosten tulisi olla vertailukelpoisia, jolloin muutoksen syynä on lisääntynyt yritysvaikutusten arvioinnin määrä. Ympäristövaikutusten arvioinneissa on niin ikään tapahtunut selvää kasvua, vuoteen 2012 verrattuna niiden määrä on lisääntynyt 100 % ja edelliseen vertailuvuoteen 2013 verrattunakin nousua on tapahtunut 33 %.

### *Hallinnonalojen antamat esitykset ja ihmisvaikutusten arviointi esityksissä*

Kuten kuviosta 3 näkyy, eniten esityksiä vuonna 2017 annettiin valtiovarainministeriössä eli 37 kappaletta (18 % kaikista esityksistä). Seuraavaksi eniten esityksiä antoi sosiaali- ja terveysministeriö: 32 kappaletta (16 % kaikista esityksistä) ja kolmanneksi liikenne- ja viestintäministeriö: 25 kappaletta (12 % kaikista esityksistä). Vähiten esityksiä antoivat maa- ja metsätalousministeriö (10 esitystä eli 5 %), ulkoministeriö (10 esitystä eli 5 %), puolustusministeriö (3 esitystä eli 2 %) ja valtioneuvoston kanslia (2 esitystä eli 1 %).



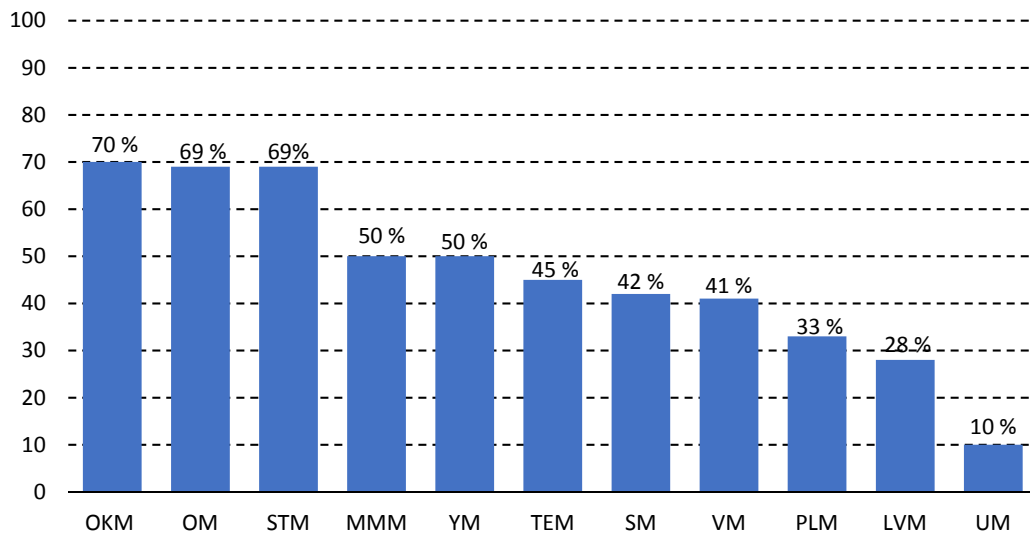
**Kuvio 3** Hallituksen esitysten jakautuminen hallinnonaloittain vuonna 2017 (pois lukien talousarvioesitykset 5 kpl)

Hallituksen esitysten jakautumisessa hallinnonaloittain ei ole tapahtunut kovinkaan paljon muutoksia vuosiin 2012 tai 2013 verrattuna. Vuonna 2012

eniten esityksiä antoivat myös valtiovarainministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö. Selvästi vähemmän esityksiä muihin ministeriöihin verrattuna antoivat ministeriöistä valtioneuvoston kanslia (2) ja puolustusministeriö (4). Opetus- ja kulttuuriministeriön antamissa esityksissä oli merkittävästi eroa vuosina 2012 ja 2013 (10 esityksestä 20 esitykseen). Kun vertaillaan vuosia 2013 ja 2017, huomataan että kolmella hallinnonaloilla oli merkittävää eroa annettujen esitysten määrässä. Näitä olivat maa- ja metsätalousministeriö (21 esityksestä 10 esitykseen), liikenne- ja viestintäministeriö (15 esityksestä 25 esitykseen), oikeusministeriö (22 esityksestä 16 esitykseen). Muiden hallinnonalojen osalta muutokset esitysten määrässä olivat pieniä.

Kun esityksistä tarkastellaan, minkä verran eri hallinnonalat ovat tunnistaneeet ihmisvaikutuksia, niin järjestys näyttää melko samalta kuin kuviossa 3. Ihmisvaikutuksia esityksistään on tunnistanut hallinnonaloista eniten sosiaali- ja terveysministeriö (22 esityksessä). Seuraavaksi eniten vaikutuksia on tunnistanut valtiovarainministeriö (15), opetus- ja kulttuuriministeriö (14), oikeusministeriö (11) ja työ- ja elinkeinoministeriö (10), liikenne- ja viestintäministeriö (7), ympäristöministeriö (6), sisäministeriö (5), maa- ja metsätalousministeriö (5), puolustusministeriö (1), ulkoministeriö (1) ja valtioneuvoston kanslia (0). Enemmän kuin 15 esitystä antaneiden hallinnonalojen osalta suhteellisesti vähiten ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia ovat arvioineet liikenne- ja viestintäministeriö ja valtiovarainministeriö. Liikenne- ja viestintäministeriö antoi yhteensä 25 esitystä, mutta vain seitsemässä niistä on arvioitu ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia. 15 esityksestä (60 %) ei löydy arviota ihmisvaikutuksista. Valtiovarainministeriön antamista 37 esityksestä mainintoja ihmisiin kohdistuvista vaikutuksista ei löydy 21 esityksestä (57 %).

Hallinnonalojen antamissa esitysmäärissä on paljon eroja. Tästä syystä on havainnollisempaa vertailla, minkä verran hallinnonalan kaikista vuonna 2017 annetuista esityksistä on arvioitu ihmisvaikutuksia. Kuviossa 4 ihmisiin tunnistetut vaikutukset on suhteutettu hallinnonalan vuonna 2017 antamien esitysten kokonaismäärään. Kuvioista nähdään, että opetus- ja kulttuuriministeriö (70 %) on arvioinut suhteellisesti eniten ihmisvaikutuksia. 69 prosentin verran ihmisvaikutuksia antamistaan esityksistä ovat tunnistaneeet sekä sosiaali- ja terveysministeriö että oikeusministeriö. Hallinnonalojen antamat esitysten kokonaismäärät eroavat melko paljon toisistaan, mutta suhteellista osuutta tarkasteltaessa ihmisvaikutusten arvioiminen on samoissa lukemissa.



**Kuvio 4** Hallinnonalojen tunnistamat ihmisvaikutukset suhteessa ministeriön kaikkiin antamiin esityksiin (%)

Noin joka toisesta antamastaan esityksestä ihmisvaikutuksia ovat arvioineet maa- ja metsätalousministeriö (50 %), ympäristöministeriö (50 %), työ- ja elinkeinoministeriö (45 %), sisäministeriö (42 %) ja valtiovarainministeriö (41 %). Myös näiden ministeriöiden kokonaisesitysmäärissä on paljon vaihtelua. Kolme vähiten ihmisvaikutuksia arvioinutta hallinnonala ovat puolustusministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö ja ulkoministeriö. Puolustusministeriön ja ulkoministeriön antamat esitykset jäävät kymmeneen tai alle, jolloin niiden esitysten määrä, joissa ei ole arvioitu ihmisvaikutuksia, on lukumäärällisesti hieman vähäisempi. Liikenne- ja viestintäministeriön esitysten kokonaismäärä (25) sen sijaan lähentelee esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön (22) antamien esitysten määrää, mutta hallinnonalojen välillä on lähes 20 prosenttiyksikön verran eroa. Isommista ministeriöistä vähiten ihmisvaikutuksia on tehty siten liikenne- ja viestintäministeriön esityksissä.

### ***Sääntelyaloitteet esityksissä***

Esitysten sääntelyaloitteet perustuvat erilaisiin lähtökohtiin. Yleisellä tasolla esityksen sääntelyaloitteet voidaan eritellä kolmeen tavallisimpaan aloitetahoon; näitä ovat kansallinen sääntelytarve, Euroopan unionista tuleva sääntely ja kansainväliset sopimukset. Kansallisella tasolla voidaan tunnistaa aloitteen lähtökohdaksi esimerkiksi hallitusohjelma, poliittinen toimintaohjelma, ministeriöiden suunnitelma tai eduskunnan kannanotto. Euroopan unionista tulevat aloitteet ovat yleensä joko asetuksia tai direktiivejä. Taulukossa 1 on eritelty sääntelyaloitteiden lähtökohdat ja niiden prosentuaaliset

osuudet ihmisvaikutuksellisissa esityksissä ja kaikissa esityksissä. Selvästi valtaosassa (81 %) ihmisvaikutuksellisista esityksistä sääntelyaloitteen lähtökohtana on kansallinen tarve. Euroopan unionista tulevia aloitteita oli yhteensä 23 prosentissa ihmisvaikutuksellisia esityksiä, ne liittyivät direktiivien tai asetusten täytäntöönpanoon. Yhteensä kuudessa prosentissa esityksiä sääntelyaloitteen taustalla ovat olleet sekä kansallinen tarve että Euroopan unionista tuleva sääntely. Kuten aiempinakin vuosina, noin 25 prosenttia on selvästi lähtöisin Euroopan unionista (Slant & Rantala 2012; Rantala ym. 2015). Vain yhdessä esityksessä, jossa on arvioitu ihmisvaikutuksia, sääntelyn lähtökohtana on ollut kansainvälinen sopimus. Ihmisvaikutuksia sisältävät esitykset ovat siten useammin peräisin kansallisesta sääntelyaloitteesta kuin unionista tai kansainvälisistä sopimuksista.

**Taulukko 1** Sääntelyaloitteiden tausta

	ihmisvaikutukselliset esitykset % (N=97)	kaikki esitykset % (N=201)
kansallinen	81	75
Euroopan unioni <sup>13</sup>	23	26
kansainvälinen sopimus <sup>14</sup>	1	9

Kaikkien esitysten kohdalla tulokset ovat samansuuntaisia kuin ihmisvaikutuksia sisältävienkin esitysten kohdalla havaittiin; valtaosa esityksistä (75 %) perustuu kansalliseen tarpeeseen. Noin joka neljännen esityksen taustalla on Euroopan unionista lähtöisin oleva sääntelytarve. Noin seitsemällä prosentilla esityksistä oli sekä kansalliseen tarpeeseen että Euroopan unioniin liittyvä sääntelyn tausta. Esityksistä vajaa kymmenes (9 %) perustui kansainvälisiin sopimuksiin – tähän sääntelyaloitteeseen perustuvia esityksiä oli siis huomattavasti enemmän niiden esitysten joukossa, joissa ei tunnistettu ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia. Esityksistä runsaat kaksi prosenttia oli sellaisia, joiden sääntelyaloite liittyi sekä Euroopan unioniin että kansainväliseen sopimukseen.

<sup>13</sup> Esityksissä ilmenee myös muunlaisia liittymiä Euroopan unioniin, jotka eivät kuitenkaan ole tulkittavissa varsinaisiksi esityksen sääntelyaloitteiksi. Tällaisia liittymiä voivat olla esimerkiksi komission päätökset, EU-tuomioistuimen päätökset, EU-liittännäiset sopimukset tai muut toimintapoliittiset ohjelmat. Tällaiset kytkennät korostuivat edellisessä raportissa (Rantala ym. 2015, 15–16) ja niitä arvioitiin olevan noin 25 %. Tässä taulukossa tarkastelemme vain varsinaista sääntelyn aloitetta, minkä vuoksi tulos näyttää hieman erilaiselta. Direktiivin tai puitepäätöksen transponoinnin ja unionin asetuksen toteuttamisen osalta tulokset ovat kuitenkin yhdenmukaiset aiempiin vuosiin. Tällaisten aloitteiden osuus on ollut noin 25 prosenttia.

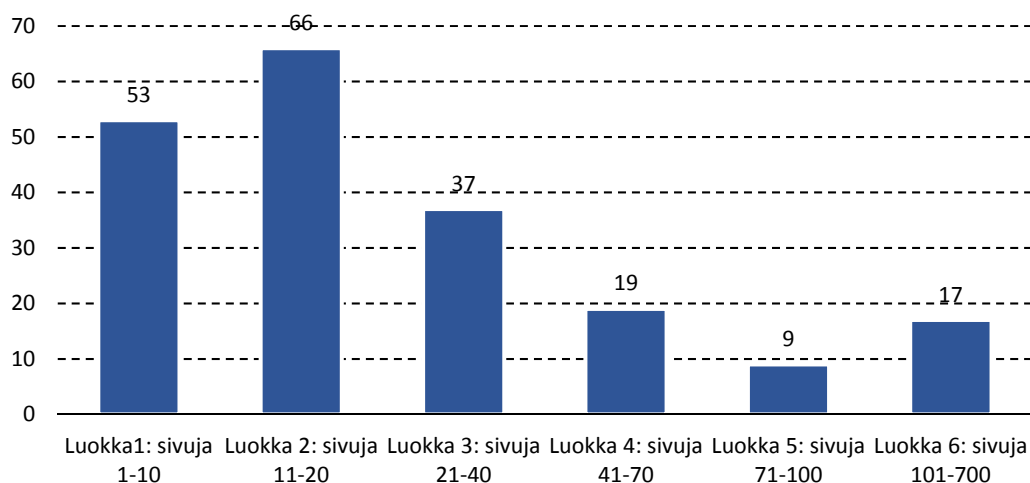
<sup>14</sup> Kansainvälisten sopimusten luonne on usein varsin tekninen, eikä niissä useinkaan esitellä vaikutuksia kovinkaan yksityiskohtaisesti. Kaikkiin vuosien 2017 esityksiin sisältyi kuitenkin vaikutustenarviointijakso.

Esityksistä tarkasteltiin lisäksi, liittyvätkö ne hallituksen aloitteeseen eli hallitusohjelmaan, hallituksen tavoitteisiin, hallituksen kärkihankkeisiin tai muuhun hallituksen strategiseen päätökseen. Esityksiä, joista kävi selvästi ilmi yhteys hallitusohjelmaan, oli kaikista esityksistä yhteensä 47 prosentissa.<sup>15</sup> Ihmisvaikutuksia sisältävistä esityksistä vastaava määrä oli 54 prosenttia. Siten sekä ihmisvaikutuksellisista esityksistä että kaikista esityksistä noin joka toisessa on maininta siitä, että esityksen tavoitteet liittyvät hallitusohjelman toteuttamiseen. Osa muista esityksistä liittyy ainakin Euroopan unioniin, mikä selittää yhteyden puuttumista hallitusohjelmaan.

### *Esitysten laajuus*

Esityksistä tutkittiin ihmisvaikutuksia sisältävien hallituksen esitysten laajuutta vertailemalla perustelusivujen ja vaikutusarviointijaksojen pituutta siihen, onko esityksessä tunnistettu ihmisvaikutuksia. Tarkoituksena oli selvittää, onko hallituksen esityksen pituudella merkitystä siihen, onko esityksessä arvioitu ihmisvaikutuksia.

Perustelusivuilla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa yleisperustelusivuja eli sivuja ennen yksityiskohtaisia perusteluja. Yleisperustelusivut sisältävät tavallisesti viisi lukua: johdanto, nykytila, esityksen tavoitteet ja ehdotetut muutokset, esityksen vaikutukset ja asian valmistelu. HELO:n mukaan tätä jaottelua voidaan esityksen luonne ja laajuus huomioiden tarvittaessa muuttaa, mutta jaottelua tulee mahdollisuuksien mukaan käyttää, eikä asioiden esitysjärjestystä saa muuttaa (oikeusministeriö 2004, 10–11).



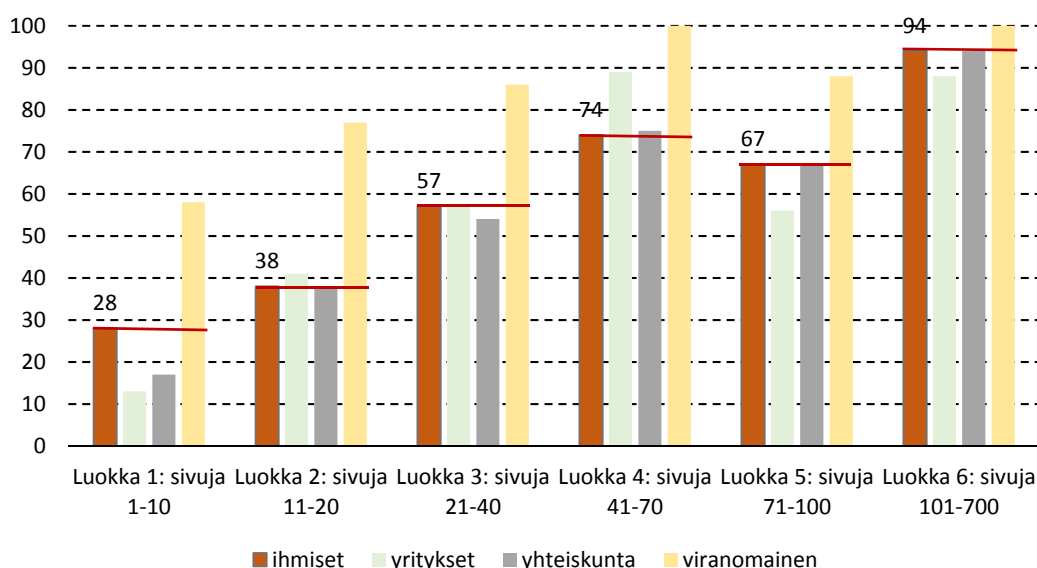
**Kuvio 5** Hallituksen esitysten määrä perustelusivuluokittain (N=201)

<sup>15</sup> Vajaa neljä prosenttia esityksistä oli sellaisia, että niiden hallitusohjelmakytkös ei ollut varma.



Esitykset jaettiin kuuteen eri luokkaan perustelusivujen pituuden mukaan (kuvio 5). Eniten esityksiä kuului luokkaan 2: *perustelusivuja on 11–20* eli yhteensä 66 esityksen perustelusivut olivat pituudeltaan jotain 11 ja 20 välillä. Luokka 1, *perustelusivuja on 1–10*, kattoi 53 esitystä ja kolmanneksi eniten esityksiä oli luokassa 3, *perustelusivuja on 21–40*, yhteensä 37 esitystä. Kolmea ensimmäistä luokkaa tarkasteltaessa huomataan, että ne sisältävät yhteensä lähes 80 prosenttia kaikista esityksistä. Selvästi suurin osa esityksistä sisälsi siten alle 40 yleisperustelusivua ja vain noin 20 prosenttia esityksistä (45 esitystä) oli siten yli 40-sivuisia. Viimeiseen luokkaan kuuluivat esitykset, joiden yleisperustelusivujen pituus oli enemmän kuin 100 sivua: tällaisia esityksiä oli yhteensä 17 kappaletta.

Kun suhteutettiin toisiinsa ihmisvaikutuksellisia esityksiä ja esitysten yleisperustelusivujen lukumääriä luokittain huomattiin, että laajemmissa – eli paljon perustelusivuja sisältävissä – hankkeissa on arvioitu enemmän ihmisvaikutuksia kuin vähän perustelusivuja sisältävissä esityksissä (kuvio 6).<sup>16</sup> Edellä esitetystä kuvioista 5 havaittiin, että kaikista vuoden 2017 hallituksen esityksistä 26 prosentissa (53 esityksessä) yleisperustelusivumäärä on jotain 1 ja 10 välillä. Kuviossa 6 kuvataan vasemmanpuolimmaisessa pylväsryhmässä, miten kyseisessä luokassa tunnistettiin ihmisiin ja muihin vaikutusryhmiin kohdistuvia vaikutuksia. Kuvion avulla voidaan siis tarkastella sitä, miten perustelusivujen pituus vaikutti eri vaikutusryhmien arviointiin.



**Kuvio 6** Perustelusivujen ja tehtyjen vaikutusarviointien yhteys vaikutusryhmittäin (%)

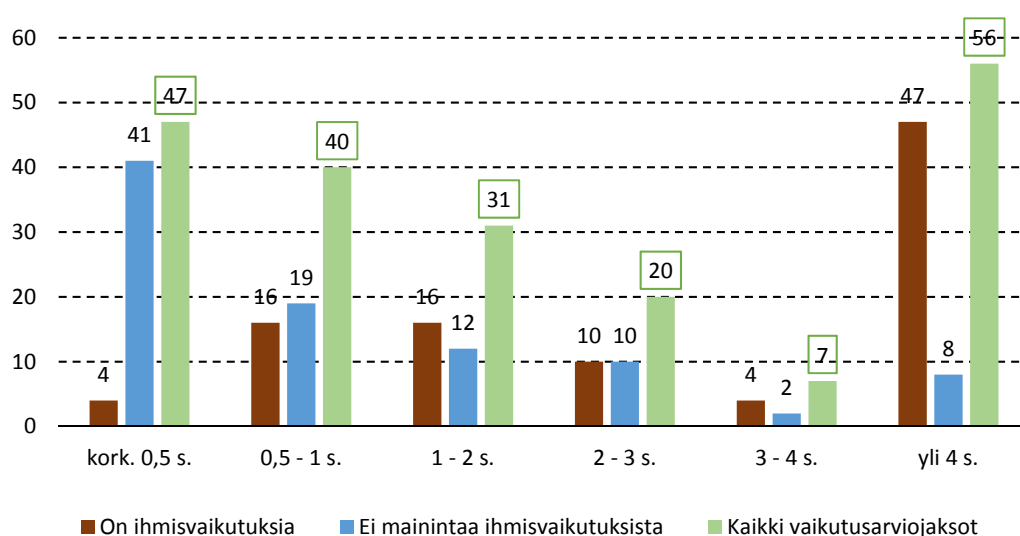
<sup>16</sup> Tulos käy ilmi, kun lasketaan ihmisvaikutuksia sisältävien esitysten lukumäärän osuus ja perustelusivujen lukumäärien osuus kussakin luokassa. On hyvä huomata, että kuviossa 5 luvut ovat absoluuttisia ja kuviossa 6 prosentuaalisia, sillä niissä kuvataan eri asioita. Tästä syystä luokkia ei voi verrata suoraan.

Kuviossa 6 kuvataan ihmisvaikutusten lisäksi, minkä verran muihin vaikutusryhmiin kohdistuvia vaikutuksia on tunnistettu esityksistä. Kuvioon ei sisällytetty ympäristövaikutuksia, sillä niitä on selvästi vähemmän suhteessa muihin vaikutusryhmiin. Punaiset viivat on asetettu kunkin luokan kohdalle osoittamaan sitä kohtaa, johon ihmisiin kohdistuvat vaikutukset yltyvät, jolloin vaikutusryhmän arviointien määrää verrattuna muihin vaikutusryhmiin on helpompi arvioida.

Tulokset osoittavat, että ihmisiin, yrityksiin ja yhteiskuntaan kohdistuvien vaikutusarvioiden määrät ovat hyvin samankaltaiset. Lukuun ottamatta vain kahta luokkaa ihmisvaikutuksia on arvioitu enemmän tai saman verran kuin yrityksiin tai yhteiskuntaan kohdistuvia vaikutuksia. Toinen näistä on luokka 2 (sivuja 11–20), jossa on arvioitu vain hieman enemmän yritysvaikutuksia kuin ihmisvaikutuksia, ja toinen on luokka 4 (sivuja 41–70), jossa yritysvaikutuksia on arvioitu noin 15 prosenttiyksikön verran enemmän kuin ihmis- ja yhteiskuntaryhmiä. Viranomaisiin kohdistuvia vaikutuksia on arvioitu eniten kaikissa perustelusivukohtaisissa luokissa. Prosentuaalisesti eniten ihmisvaikutusarvioita on tehty viimeisessä luokassa (94 %) eli esityksissä, joissa perustelusivuja on 101 ja 700 väliltä. Siten siis ainakin laajimpiin hankkeisiin näytetään lähes aina sisällytettävän ihmisvaikutusarviointi. Sen sijaan kaikkein lyhimmistä esityksistä (10 sivua tai alle) vain hieman alle kolmanteen sisältyy ihmisvaikutusarvio. Tässä luokassa on arvioitu selvästi enemmän viranomaisvaikutuksia kuin muita vaikutuksia. Nämä esitykset ovat oletettavasti luonteeltaan melko teknisiä, jolloin vaikutukset tosiasiasa kohdistunevat eniten viranomaisiin.

Kuviossa 7 kuvataan ihmisiin kohdistuvien vaikutusten jakautumista esitysten vaikutusarviojakson pituuteen suhteutettuna. Vaaka-akselille on ryhmitelty esitykset vaikutusarviojakson pituuden mukaan jaoteltuina. Punaiset pylväät kuvaavat esityksiä, joissa on tunnistettu ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia. Siniset pylväät kuvaavat esityksiä, joissa ei ole mainintaa ihmisvaikutuksista. Vihreät pylväät kuvaavat sitä, kuinka suuri määrä kaikista vuonna 2017 annetuista esityksistä asettuu vaikutusarviojaksonsa pituuden mukaan kuhunkin luokkaan. Esimerkiksi korkeintaan kolmen sivun pituisia vaikutusarviojaksoja oli kaikkiaan 20 esityksessä. Näistä kymmenessä tunnistettiin ihmisvaikutuksia, ja kymmenessä ei ollut ihmisiin kohdistuvasta vaikutuksesta mainintaa. Kun vihreän pylvään osoittama lukumäärä ei täsmää sinisen ja punaisen pylvään yhteenlaskettuun määrään, tarkoittaa se sitä, että erotuksen osoittamassa määrässä esityksiä todettiin, ettei esityksellä ole vaikutuksia ihmisiin. Esimerkiksi korkeintaan neljä sivua pitkien perustelujaksojen luokkaan (kaikkiaan 7 esitystä) kuului yksi esitys, jolla ei ole vaikutuksia ihmisiin.

Kuviosta 7 havaitaan, että vaikutusarviojaksot ovat jakautuneet määrällisesti eniten seuraavaan kolmeen luokkaan: korkeintaan puoli sivua, korkeintaan yksi sivu ja laajempi kuin neljä sivua; yhteenlaskettuna esityksiä on 143. Punaiset pylväät, jotka kuvaavat ihmisvaikutusarvioita esityksissä, eivät kuitenkaan jakautuneet yhtä suoraan näihin luokkiin, vaan suurin osa ihmisvaikutuksellisista esityksistä (47) sisältää vaikutustenarviointijakson, joka on laajuudeltaan pidempi kuin neljä sivua. Lähes puolet ihmisvaikutuksellisista esityksistä sisältyy siten pitkiin vaikutustenarviointijaksoihin. Loput 52 prosenttia ihmisvaikutuksia sisältävistä esityksistä jakautuivat epätasaisemmin muihin luokkiin.



**Kuvio 7** Ihmisvaikutusten arvioinnin ja vaikutusarviointijaksojen pituuksien yhteys (N=201)

Siniset pylväät kuvaavat esityksiä, joissa ei ole ollut mainintaa ihmisiin kohdistuvista vaikutuksista. Sinisten pylväiden osoittamia lukuja (ei mainintaa ihmisiin kohdistuvista vaikutuksista) voidaan siten verrata punaisten pylväiden osoittamiin lukuihin (on tunnistettu ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia) ja nähdä, onko esityksessä ollut mainintaa ihmisvaikutuksista. Ensimmäisessä luokassa (0,5 sivua) kahteen esitykseen on kirjattu, että esityksellä ei ole ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia. Toisessa luokassa (1 sivu) viidessä esityksessä on vastaava kirjaus. Kolmannessa luokassa (2 sivua) kolmessa esityksessä lukee, että esityksellä ei ole vaikutuksia. Neljännessä luokassa (3 sivua) ei ole yhtään vastaavaa merkintää ja viidennessä on yksi esitys, jolla on tällainen kirjaus. Viimeinen eli kuudes luokka (laajempi kuin 4 sivua) sisältää yhden esityksen, jossa lukee, että esityksellä ei ole vaikutuksia ihmisiin.

Lyhyemmissä, alle yhden sivun vaikutusarviojaksoissa, ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia on siis tunnistettu vähemmän kuin laajemman vaikutusarviojakson sisältävissä esityksissä. Tämä havainto on linjassa kuvion 6 tulosten kanssa ja osoittaa sen, että ihmisvaikutuksia arvioidaan melko hyvin ainakin laajemmissa hankkeissa. Toisaalta kuvioista 7 nähdään, että kahdeksassa laajemmasta esityksestä<sup>17</sup> ei ole mainintaa ihmisiin kohdistuvista vaikutuksista. Esitykset olivat laajoja, mutta niiden vaikutusten tunnistettiin kohdistuvan viranomaisiin ja yrityksiin.

### ***Esitysten valmistelutapa***

Tässä tutkimuksessa esitysten valmistelutavat on jaettu käytännössä neljään luokkaan: valmistelu pelkästään virkatyönä, työryhmässä tai vastaavassa, virkatyö yhteistyössä sekä komiteavalmistelu. Esitykset, joissa ei kuvattu valmistelutapaa, eriteltiin joko luokkaan *valmistelusta ei ole mainintaa* tai *valmistelutapa ei käy yksiselitteisesti* ilmi.

Virkatyöllä tarkoitetaan valmistelua, joka on tapahtunut esityksen valmistelleessa vastuuministeriössä. Virkatyö sisältää lisäksi valmisteluavun, jota ministeriö on saanut oman hallinnon alaisilta virastoilta. Jos valmisteluun on osallistunut vastuuministeriön lisäksi muita ministeriöitä, on kyseessä virkatyö yhteistyössä. Yhteistyössä tapahtunut valmistelu sisältää kahden tai useamman ministeriön valmistelun lisäksi muut valmisteluun

---

<sup>17</sup> Kyseiset esitykset ovat seuraavat: HE 3/2017 vp ”Hallituksen esitys eduskunnalle alusten aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemisestä vuonna 1973 tehtyyn kansainväliseen yleissopimukseen liittyvän vuoden 1978 pöytäkirjan liitteisiin tehtyjen muutosten hyväksymisestä sekä laeiksi muutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja merenkulun ympäristönsuojelulain muuttamisesta”, HE 31/2017 vp ”Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Opetushallituksesta annetun lain ja Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksesta annetun lain muuttamisesta”, HE 45/2017 vp ”Hallituksen esitys eduskunnalle tavaroiden maahantuonnin arvonlisäverotuksen siirtämistä Verohallinnolle koskevaksi lainsäädännöksi”, HE 109/2017 vp ”Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi varainsiirtoverolain muuttamisesta”, HE 137/2017 vp ”Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi luottolaitostoiminnasta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi”, HE 175/2017 vp ”Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta annetun lain ja tuulivoiman kompensatioalueista annetun lain 6 §:n muuttamisesta”, HE 195/2017 vp ”Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi jätelain muuttamisesta” ja HE 206/2017 vp ”Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi perintätoiminnan harjoittajien rekisteröinnistä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi”. Näistä yhden sääntelyaloite liittyi kansainväliseen sopimukseen (HE 3/2017 vp), muiden sääntelyaloite nousi kansallisesta tarpeesta tai EU:sta. Lisäksi suurin osa oli kytköksissä hallitusohjelmaan tai muuhun strategia-asiakirjaan (kaikki paitsi HE 137/2017 vp ja HE 206/2017 vp). Lähes kaikki sisälsivät yritysvaikutuksia (kaikki paitsi HE 31/2017 vp) ja viranomaisvaikutuksia (kaikki paitsi HE 137/2017 vp), ja lisäksi kolmella oli ympäristövaikutuksia (HE 3/2017 vp, HE 175/2017 vp ja HE 195/2017 vp).

osallistuneet tahot kuten järjestöt ja liitot. Työryhmävalmistelu tarkoittaa, että esityksen valmistelusta on vastannut työryhmä. Komitea- ja toimikuntavalmistelu viittaa työryhmävalmistelun lailla valmisteluelimessä tapahtuneeseen työhön. Ei mainintaa merkitsee, että esityksen valmisteluosiossa ei ole viitattu siihen, miten esitys on valmisteltu.

Esityksistä on eritelty erityisesti perusvalmistelua. Valmisteluvaiheiden erottaminen toisistaan esityksissä ei kuitenkaan ole täysin yksiselitteistä, sillä kirjaustavoissa esiintyy paljon vaihtelua. Valmistelumuuttujan luokitteluun liittyikin jonkin verran tulkinnanvaraisuutta erityisesti niiden esitysten kohdalla, joissa valmistelua oli kuvattu monipuolisesti mutta lukijalle jäi epäselväksi mitä valmistelua oli käyty perusvalmistelun aikana. Vaikeinta oli näissä tilanteissa erottaa esi- ja perusvalmistelun rajaa. Siten seuraava koodaus ei tuo esille valmistelutilanteita, joissa esityksen esivalmisteluvaiheessa on tehty työryhmävalmistelua. Kaikki sellaiset esitykset joissa mainittiin, että esityksen valmistelu *pohjautuu* työryhmän ehdotuksiin, koodattiin pelkäksi virkатыönä, ellei esityksestä käynyt selvästi ilmi, että työryhmä oli ollut esityksessä tosiasiallisena valmisteluelimena. Lisäksi vaikkapa virkатыönä tehty valmistelu on saattanut sisältää käsittelyä esimerkiksi neuvottelukunnissa. Neuvottelukuntakirjauksia löytyy niin esityksistä, jotka on valmisteltu pelkkänä virkатыönä kuin esityksistä joiden valmistelu on tapahtunut virkатыönä yhteistyössä tai työryhmässä. Alla on esimerkkejä siitä, minäkalaisia kirjauksia neuvottelukunnista on eri tavoin valmisteltujen esitysten valmisteluosioissa.

*Pelkkänä virkатыönä valmisteltu esitys:* Esitys on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä. Esitysluonnosta on käsitelty työ- ja elinkeinoministeriön yhteydessä toimivassa merimiesasiain neuvottelukunnassa, jossa ovat edustettuna työ- ja elinkeinoministeriön lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö sekä merenkulkualan työnantaja- ja työntekijäjärjestöt. (HE 35/2017 vp, 13.)

*Työryhmässä valmisteltu esitys:* Ehdotus on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimivan työturvallisuussäännöksiä valmistelevan neuvottelukunnan asettamassa kolmikantaisessa jaostossa. (HE 94/2017 vp, 4.)

*Virkатыönä yhteistyössä valmisteltu esitys:* Esitys valmistellaan virkатыönä opetus- ja kulttuuriministeriössä yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa ammatillisen koulutuksen reformin yhteydessä. Esitys on käsitelty kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa. (HE 116/2017 vp, 8.)

Valmisteluosion kirjausten laadussa oli jonkin verran epäselvyyksiä. Epäselvät kirjaukset tai puutteelliset maininnat koodattiin aina tapauskohtaisesti

parhaimman ymmärryksen mukaan. Muutamasta esityksestä ei käynyt ilmi, mikä taho oli valmistellut ne. Uudeksi luokaksi lisättiin siten: *ei käy yksiselitteisesti ilmi*. Oletettavasti nämä muutamat esitykset valmisteltiin virkатыönä.

**Taulukko 2** Valmistelutapojen osuudet (%) esityksissä

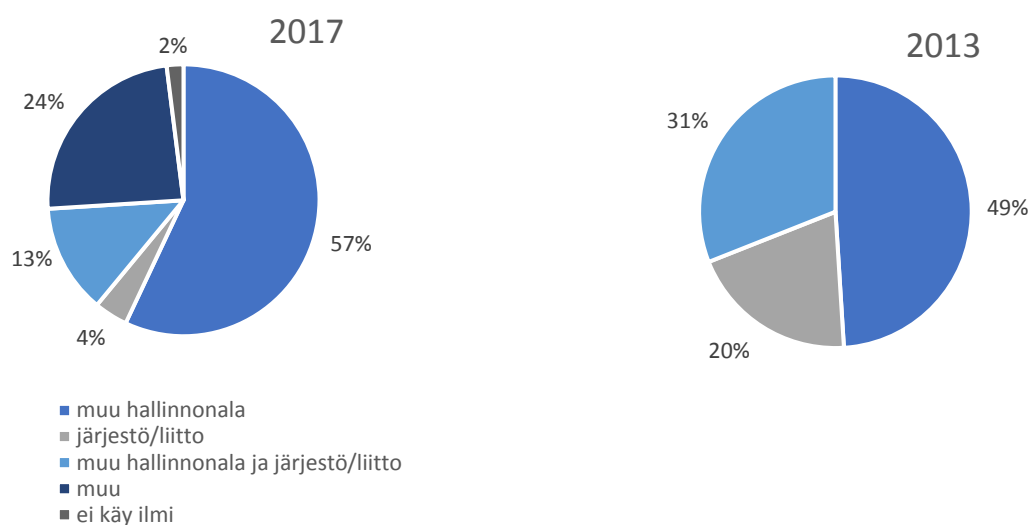
	% ihmisvaikutukselliset esitykset (N=97)	% kaikki esitykset (N=201)
Pelkkä virkатыö	44 %	53 %
Työryhmä tai vastaava	22 %	16 %
Virkатыö yhteistyössä	34 %	28 %
Komitea tai toimikunta	0 %	0 %
Ei mainintaa	0 %	0 %
Ei käy yksiselitteisesti ilmi	0 %	2 %

Taulukosta 2 nähdään, että ihmisvaikutuksia sisältävät esitykset on valmisteltu laajapohjaisemmin kuin esitykset vuonna 2017 keskimäärin<sup>18</sup>. Kun tarkastellaan kaikkia vuoden 2017 esityksiä, havaitaan että hieman yli puolet esityksistä on valmisteltu vain virkатыönä. Ihmisvaikutuksia sisältävistä esityksistä virkатыönä valmisteltujen esitysten määrä on 44 prosenttia. Näin ollen työryhmässä ja virkатыönä yhteistyössä valmisteltujen esitysten lukumäärä on prosentuaalisesti suurempi kaikkiin vuoden 2017 esityksiin verrattuna. Esitykset jotka oli valmisteltu virkатыönä yhteistyössä, eriteltiin vielä tarkemmin taulukon 2 mukaisiin luokkiin. Kaikissa esityksissä oli jonkinlainen kirjaus esityksen valmistelusta eli yhtään esitystä ilman jonkinlaista valmistelukuvausta ei löytynyt vuoden 2017 esityksistä.

Virkатыönä yhteistyössä -valmistelu tarkoittaa, että vastuuministeriön lisäksi valmisteluun on siis osallistunut myös jokin muu, vastuuministeriön hallinnonalan ulkopuolinen taho. Tätä luokitusta tarkennetaan seuraavaksi. Vastuuministeriön hallinnonalan ulkopuolisella taholla tarkoitetaan muun hallinnonalan toimijoita ja yksityisen tai kolmannen sektorin toimijoita. Tämän tyyppinen valmistelu tarkoittaa siis laajapohjaista valmistelua ilman varsinaista asetettua valmistelutoimielintä. Muu hallinnonala -luokan ta-  
hoilla tarkoitetaan siis muita ministeriöitä tai niiden alaisia virastoja tai tutkimuslaitoksia. Tällaisia valmisteluun osallistuneita toimijoita olivat muiden ministeriöiden lisäksi esimerkiksi Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos, Valtion

<sup>18</sup> Laajapohjaisuus on tässä tarkastelussa tekninen termi, joka viittaa vain siihen, että valmisteluun on osallistunut muita kuin oman hallinnonalan toimijoita. Laajapohjaisuus ei siis itsessään takaa kokoonpanon tarkoituksenmukaisuutta, kuten keskeisten sidos- tai kohderyhmien edustajien mukanaoloa.

taloudellinen tutkimuskeskus, Liikenteen turvallisuusvirasto, Tulli, Verohallinto, Opetushallitus, Tilastokeskus ja Poliisihallitus. Järjestö tai liitoluokan toimijoita ovat esimerkiksi kansalaisjärjestöt tai ammattiliitot. Valmisteluun osallistuneita etujärjestöjä ja liittoja olivat esimerkiksi MTK, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry, Akava ry, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry, KT Kuntatyönantajat ja Suomen Yrittäjät ry. Joku muu -luokkaan kuuluu muita, itsenäisiä julkisoikeudellisia instituutioita kuten KELA, Keva, Eläketurvakeskus, Suomen riistakeskus ja Maatalousyrittäjien eläkelaitos.



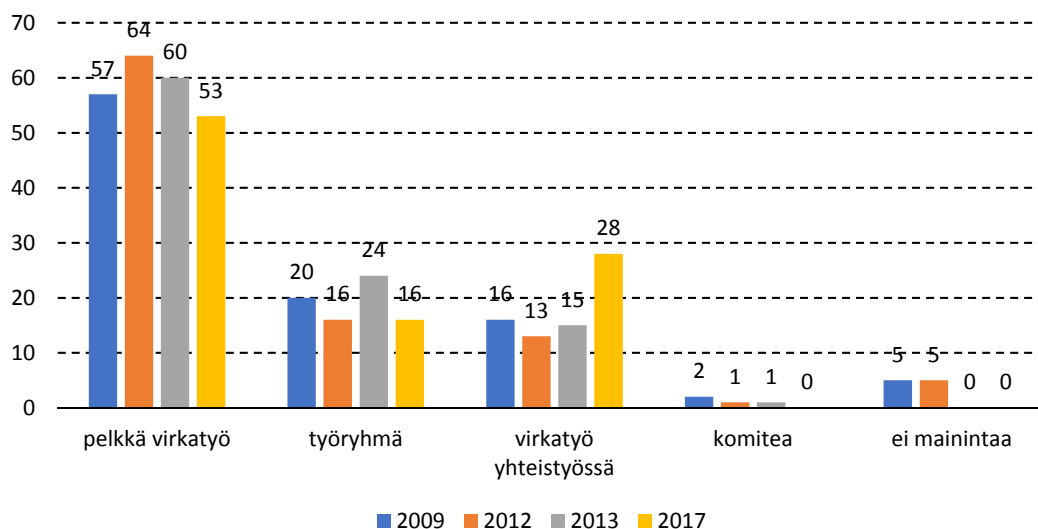
**Kuvio 8** Yhteistyötaho kun esitys on valmisteltu virkatyönä yhteistyössä (%)

Virkatyönä yhteistyössä valmistelluksi katsottiin myös esitykset, joiden valmistelu on tapahtunut asetetun ohjausryhmän kiinteässä ohjauksessa. Virkatyönä yhteistyössä valmisteltuihin esityksiin on siis koodattu kaikki ne esitykset, joissa muun hallinnonalan, yksityisen tai kolmannen sektorin toimija on selkeästi ollut mukana valmistelemassa esitystä. Sen sijaan sidosryhmien osallistaminen esimerkiksi työpajojen tai kuulemistilaisuuksien kautta ei kuulu virkatyönä yhteistyössä -valmisteluun.

Verrattuna vuonna 2012 virkatyönä yhteistyössä -valmisteltuihin esityksiin voidaan kuvioista 8 huomata, että muun hallinnonalan kanssa yhteistyössä valmisteltujen esitysten osuus on laskenut 10 prosenttiyksiköllä, kun taas järjestöjen/liittojen kanssa yhteistyössä valmisteltujen esitysten osuus on vastaavasti kasvanut noin 10 prosenttiyksiköllä. Jokin muu -luokan toimijoiden kanssa yhteistyössä valmisteltujen esitysten osuus on sen sijaan noussut lähes 15 prosenttiyksiköä. Muun hallinnonalan ja järjestön tai lii-

ton kanssa valmisteltujen esitysten määrä on noussut muutamalla prosenttiyksiköllä. Yhdessä esityksessä viitataan lainsäädäntöryhmään, jolloin ei käy ilmi, minkä tahon tai tahojen kanssa yhteistyötä on tehty.

Esitysten yleisperustelusivujen pituudella ja valmistelutavalla havaittiin olevan selvä yhteys toisiinsa. Kaikista lyhimmat hankkeet, eli vähiten perustelusivuja sisältäneet esitykset, olivat pituudeltaan 1–10 sivun mittaisia. Ne valmisteltiin useammin pelkästään virkатыönä (62 %) tai virkатыönä yhteistyössä (30 %). Laajimmistakin hankkeista (perustelusivuja yli 100 sivua) vain virkатыönä valmisteltujen – joko pelkästään virkатыönä tai virkатыönä yhteistyössä – esitysten osuus on lähes puolet. Työryhmässä valmistelluiden esitysten ja yleisperustelusivujen väliset osuudet menevät siten esityksissä toisin päin. Vähän perustelusivuja sisältäneet esitykset (1–10 sivua) valmisteltiin työryhmässä vain kolmessa prosentissa esityksiä. Yli 100-sivuisista esityksistä työryhmässä oli valmisteltu sen sijaan 53 prosenttia.



**Kuvio 9** Erot valmistelutavoissa vuosien 2009, 2012, 2013 ja 2017 kaikkien esitysten välillä (%)

Verrattaessa aiempien vuosien valmistelutapoihin kokonaisuudessaan havaitaan joitakin muutoksia (ks. kuvio 9). Ensinnäkin näyttää siltä, että 2010-luvulla pelkän virkатыövalmistelun osuus on laskussa: vuosien 2012 ja 2017 välillä on 11 prosenttiyksikön ero. Lisäksi yhteistyössä virkатыönä tapahtuvan valmistelun osuus on noussut vuosilta 2009, 2012 ja 2013 yli kymmenen prosenttiyksikön verran. Yksi syy valmistelutavan lisääntymiseen saattaa olla ohjaus- tai seurantaryhmätyöskentelyn yleistyminen. Ohjausryhmien tehtävänä on seurata ja ohjata valmistelutyön edistymistä. Pelkästään yh-



dessä ministeriössä tai sen hallinnonalalla olevan viraston kanssa yhteistyössä valmisteltujen esitysten osuus on laskenut 11 prosenttiyksiköllä vuodesta 2012 ja neljällä prosenttiyksiköllä vuodesta 2009.

Vuoden 2017 esityksissä erona aiempiin vuosiin on myös se, että kaikista esityksissä löytyy jonkinlainen maininta valmistelusta. Vuosina 2009 ja 2012 esityksiä, joissa ei ollut selkeää mainintaa valmistelusta, oli viiden prosentin verran. Muutamassa esityksessä ilmeni sen sijaan huomattavaa epäselvyyttä valmistelun esittelyn kirjaamisessa, jolloin esityksen valmistelutavan tunnistaminen oli vaikeaa. Myönteistä on kuitenkin, että kaikkiin esityksiin oli lisätty jokin kirjaus valmistelusta.

## 2.3 Ihmisvaikutusten arviointi esitysten vaikutusarviointijaksoissa

Ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia arvioidaan yleensä vaikutusarviointijaksoissa ”kotitalousvaikutukset” ja ”yhteiskunnalliset vaikutukset”. Ihmisvaikutukset mielletään siten usein *yhteiskunnallisina vaikutuksina* eli yhteiskunnan jäseniin kohdistuvina. Tässä selvityksessä päätimme kuitenkin jakaa ihmisiin ja yhteiskuntaan kohdistuvat vaikutukset kahteen eri ryhmään: ihmisvaikutuksiin yksilö- ja ryhmätasolla sekä yhteiskuntavaikutuksiin, joilla on vaikutusta ihmisiin laajemmin (kuvio 10). Tähän oli kaksi syytä. Ensimmäkin havaitsimme aineistosta, että yhteiskuntaan yleisesti kohdistuvat vaikutukset ovat sisällöllisesti abstraktimpia ja osa laajempaa kokonaisuutta, tai ne ovat itsessään ilmiöitä, kuten vaikkapa turvallisuus, digitalisaatio ja infrastruktuuri. Siten myös niiden vaikutukset ulottuvat paljon yhteiskuntaan laajasti, eikä niitä välttämättä voi rajata vain tiettyihin ihmisryhmiin, kuten vaikka vaikutuksia koulutukseen ja varhaiskasvatukseen, joka on yksi yksilö- ja ryhmätason vaikutuslajeista. Yksilö- ja ryhmätasoon kirjatut vaikutukset ovat sen sijaan paremmin yksilöitävissä tiettyihin väestö- tai erityisryhmiin. Erottavana tekijänä jaottelussa ihmisvaikutusten ja yhteiskuntavaikutusten välillä on ollut näkökulma, josta lainvalmistelija on vaikutukset esittänyt.

Lisäksi ihmisvaikutukset jaettiin yksilö- ja ryhmätasolla kahteen vaikutusalueeseen: sisällön mukaan eroteltaviin vaikutuslajeihin sekä oikeuksiin liittyviin vaikutuslajeihin. Tämän luokittelun tavoitteena oli vähentää vaikutusarvioiden tarkastelun päällekkäisyyttä. Vaikutusarviointijaksoista tunnistetut vaikutukset luokiteltiin kunkin esityksen osalta alla oleviin vaikutuslajeihin (kuvio 10: vaikutusalue 1, 2 ja 3). Vaikutuslajit perustuvat osin aiemmissa tutkimuksissa käytettyihin luokkiin (ks. esim. Slant & Rantala 2013;

Rantala ym. 2015) sekä oikeusministeriön (2007, 50–55) tarkistuslistaan. Yhden esityksen vaikutusarviojakso on saattanut sisältää useita vaikutuslajeja, ja kaikki jaksossa arvioidut vaikutukset on luokiteltu sisällöllisen yhteensopivuuden mukaan vaikutuslajeihin. Arvioidut vaikutukset ovat voineet olla luonteeltaan vähäisiä tai huonolaatuisia, kuten yleisluontoisia väitteitä ilman perusteluja. Luokittelu on sisältänyt myös spekulatiot ja arvelut.

IHMISSVAIKUTUKSET (YKSIÖ – JA RYHMÄTASOLLA)		YHTEISKUNTA- VAIKUTUKSET (YHTEISKUN- NAN TASOLLA)
2.3.1 Vaikutusalue1: vaikutusla- jit sisällön mukaan	2.3.2 Vaikutusalue 2: oikeuksiin liittyvät vaikutuslajit	2.4 Vaikutusalue 3: vaikutuslajit sisällön mu- kaan
1) taloudellinen asema 2) käyttäytyminen, arvot & asenteet 3) työllisyys, työelämä, & työhyvinvointi 4) viranomaisasiointi 5) keskinäiset suhteet 6) hyvinvointivaikutukset 7) kieli- ja kulttuuriasiat 8) koulutus ja varhais- kasvatus 9) kulutus ja vapaa-aika	1) yhdenvertaisuus 2) osallistuminen päätöksentekoon ja vaikuttaminen 3) oikeusturva 4) muut perus- ja ihmisoikeudet (sis. kielelliset oikeudet, sukupuolivaikutukset)	1) rikosentorjunta ja turvallisuus 2) digitalisaatio ja tietoyhteiskunta 3) infrastruktuuri 4) valtiontaloudelliset vaikutukset 5) muut vaikutukset

**Kuvio 10** Tutkimuksessa tarkasteltavat ihmisvaikutukset

Tämä alaluku etenee seuraavasti: ensin esitellään vaikutusalueeseen 1 kuuluvat vaikutuslajit, jotka rakentuvat samaan aihepiiriin kuuluvista vaikutuksista. Seuraavaksi esittelemme vaikutusalueen 2, jossa käymme läpi ihmisten oikeuksiin liittyviä vaikutuksia. Osiossa 2.3.3 kuvataan keihin edellä mainitut vaikutukset kohdentuvat tarkemmin: kaikkiin ihmisiin vai joihinkin tiettyyn väestö- tai erityisryhmään. Tässä jaksossa eritellään myös, minkä verran ryhmiin kohdistuvia vaikutuksia on tunnistettu määrällisesti. Osiossa 2.3.4 esitellään, sisältyykö vaikutuskirjauksiin määrällisiä tietoja ja ovatko kirjatut vaikutukset luonteeltaan kielteisiä vai myönteisiä. Seuraavassa alaluvussa 2.4 esitellään ihmisvaikutuksia yhteiskunnan tasolla vaikutusalueeseen 3 sisältyvien vaikutuslajien osalta (kuvio 10).

### 2.3.1 Ihmisiin kohdistuvat sisällölliset vaikutuslajit

Seuraavaksi esittelemme, miten sisällölliset vaikutuslajit (kuvio 10) on määriteltä. Ensin kuvaamme vaikutuslajien määritelmän ja annamme kustakin vaikutuslajista esimerkin. Tämän jälkeen esittelemme tulokset siitä, minkä verran vaikutuslajeja arvioitiin ihmisvaikutuksia sisältävissä esityksissä.

**Ihmisten taloudellinen asema:** Sisältää vaikutusarviot, jotka liittyvät jollain tavalla ihmisten taloudelliseen asemaan eli esitykset, joissa viitataan jollain tavalla ihmisten käytettävissä oleviin tuloihin ja kustannuksiin. Näitä aiheita ovat esimerkiksi verotus, ostovoima, kotitalouksien velkaantuminen, etuudet ja tuet, tuloerot, taloudellinen eriarvoisuus ja taloudellinen asema sekä ylipäättään erilaiset kustannukset, jotka vaikuttavat suoraan tuloihin. Vaikutuslaji on kokonaisuudessaan hyvin laaja ja siihen on sisällytetty vaikutukset, jotka esityksissä kirjataan yleensä otsikon ”vaikutukset kotitalouksille” alle. Alla olevassa esimerkissä arvioidaan EU- ja ETA-valtioiden sairaanhoitokorvausjärjestämisen uudistamisen vaikutuksia.

Nykytilaan verrattuna tämä olisi henkilön saaman korvauksen suuruuden kannalta merkittävä parannus. - - - Huomioiden nykyisten sairausvakuutuksen sairaanhoitokorvausten vähäisen taloudellisen merkityksen, olisi korvausten lakkauttaminen ihmisiin kohdistuvien vaikutusten näkökulmasta heikennys nykytilaan. (HE 68/2017 vp, 18–19.)

**Käyttäytyminen, arvot ja asenteet:** Sisältää vaikutusarviot, joissa on käsitelty ihmisten käyttäytymiseen, arvoihin ja asenteisiin kohdistuvia vaikutuksia. Vaikutuslaji sisältää sekä vaikutusarviot, joissa esimerkiksi käyttäytyminen muuttuu vain hetkellisesti esityksen takia (esim. varautuminen veronkorotukseen) että arviot, joissa muutokset ajattelutavoissa ja arvoissa ovat laajoja ja pitkäaikaisia ja johtavat käyttäytymisen pidempiaikaiseen muutokseen (esim. vastuuntunne ympäristöä kohtaan). Alla olevassa esimerkissä tiivistyy melko hyvin vaikutuslajin kaikki ydinsisällöt eli vaikutukset käyttäytymiseen, arvoihin ja asenteisiin. Alla olevassa esimerkissä muutetaan kouluruokailun tarjontaa.

Tällä ei maidon kokonaiskulutuksen kannalta ole suurta merkitystä, mutta koulussa tarjottava maito voi kuitenkin totuttaa nuoret käyttämään sitä myös koulun ulkopuolella, minkä pidemmällä aikavälillä arvioidaan lisäävän tai ainakin ylläpitävän maidon kulutusta. - - - Väestön kasvisten kulutuksen arvioidaan kuitenkin monipuolistuvan ja kasvavan, jos kasviksia totutaan syömään varhain ja niistä tulee näin osa

päivittäistä ruokavaliota. - - - Parlamentin ja neuvoston koulujakeluasetuksen perusteluiden mukaan koulutukselliset liitännäistoimenpiteet ovat keskeinen väline, jonka avulla lapset saavat uuden suhteen maatalouteen ja erilaisiin, erityisesti heidän alueellaan tuotettuihin maataloustuotteisiin. - - - Liitännäistoimilla voidaan edistää ruokakasvatusta sekä lisätä lasten tietämystä maataloustuotannosta ja ravitsemuksesta esimerkiksi pelien, esitteiden, tilavierailujen ja palkintojen avulla. (HE 21/2017 vp, 7–8.)

**Työllisyys, työelämä, työkyky ja työhyvinvointi:** Sisältää vaikutusarviot, jotka liittyvät työvoiman kysyntään ja tarjontaan, työvoiman liikkuvuuteen, erityisryhmien asemaan työmarkkinoilla, työeläkkeisiin, työolosuhteisiin, työsuojeluun, työturvallisuuteen, palkkaukseen, työehtoihin ja työssä tapahtuvaan koulutukseen. Edellä mainituissa aihealueissa ihmisiin kohdistuvia arvioita tarkastellaan nimenomaan yksilön näkökulmasta. Vaikutuslaji sisältää myös työntekoon vaikuttavat terveydelliset asiat ja etuudet, kun ne liittyvät työkykyyn ja sen ylläpitoon, mutta tällöinkin näkökulma on kiinteästi työssä. Seuraavassa esimerkissä nuorten ja ammatillisessa kuntoutuksessa olevien kuntoutusrahan määrää lisätään, minkä arvioidaan edistävän heidän työllistymistään.

Nuoren kuntoutusrahan ja ammatillisessa kuntoutuksessa olevan kuntoutusrahan vähimmäismäärän tasokorotuksen arvioidaan tukevan kuntoutustarpeessa olevien nuorten ja työelämään kiinnittymättömien aikuisten hakeutumista koulutukseen ja muuhun ammatilliseen kuntoutukseen, mikä parantaa heidän mahdollisuuksiaan työllistyä avoimille työmarkkinoille. (HE 125/2017 vp, 5.)

**Viranomaisasiointi:** Sisältää vaikutusarviot, joissa on käsitelty viranomaisasiointia. Tällaisia voivat olla etuuksien hakeminen, viranomaispalveluissa asiointi ylipäättään, lupa- ja rekisteröintiasioiden hoitaminen, velvoitteet, valitukset ja veroilmoitusten teko sekä asiointi palveluntarjoajan kanssa, kun asioinnilla on lakisääteinen kytkös julkiseen toimintaan. Lisäksi vaikutuslajiin sisältyvät muutoksenhakumenettelyt, oikeusapu ja sen saatavuus, oikeusriidat ja niiden käsittely, tuomioistuinprosessit ja rikostutkinnat eli kaikki yhteydet oikeuslaitokseen. Muutokset saattavat kohdistua myös asiointiprosessien muutokseen, kuten niiden sujuvoittamiseen uusien menettelytapojen avulla. Alla olevassa esimerkissä muutetaan talous- ja velkaneuvontapalveluiden järjestämistä, minkä arvioidaan parantavan näiden palveluiden saatavuutta.

Talous- ja velkaneuvonnan siirrettyä yhden toimijan vastuulle kansalaiset saavat palveluja monikanavaisesti ja yhtenäisten periaatteiden

mukaan. Kansalaisten mahdollisuudet saada talous- ja velkaneuvontaa sähköisesti paranevat, koska talous- ja velkaneuvonnan toimintaprosesseja ja sähköisiä palveluja on tarkoitus kehittää merkittävästi. Kansalaiset voivat valita, minkä oikeusaputoimiston palveluja haluavat käyttää, koska oikeusaputoimistoilla ei ole alueellisia toimivaltarajoituksia. (HE 102/2017 vp, 8.)

**Ihmisten keskinäiset suhteet:** Sisältää vaikutusarviot, joilla on arvioitu olevan vaikutuksia kansalaisten rinnakkaiseloön, konfliktien ennaltaehkäisyyn ja mahdollisuuksiin päättää perhesuhteistaan. Tähän luokitellut esitykset sisälsivät esimerkiksi arvioita työn ja perheen tai opiskelun ja perheen yhdistämisestä, perheiden valinnanvapaudesta ja opintososiaalisista tekijöistä. Alla olevassa esimerkissä muutetaan alkoholilakia, minkä seurauksena entistä vahvempien alkoholijuomien saatavuus paranee. Tällä arvioidaan olevan moninaisia, myös ihmisten keskinäiseen rinnakkaiseloön ja ihmissuhteisiin liittyviä vaikutuksia.

Järjestyksenvalvonnan tehostaminen ja päihtyneille anniskelun valvonnan lisääminen rajoittaa pitkään jatkuvasta alkoholinkäytöstä kulluttajille koituvia tapaturmariskejä ja anniskelupaikkojen läheisyydessä asuvien kotitalouksien kokemia yöaikaisia häiriöitä. - - - Erityisen uhkan muodostaa vanhempien hallitsemattoman alkoholinkäytön lisääntyminen, koska sen vaikutukset lapsiin ovat pitkäkestoisia ja heijastuvat myöhemmällä iällä mielenterveys- ja päihdeongelmien ja huono-osaisuuden riskeinä. (HE 100/2017 vp, 52, 58.)

**Hyvinvointivaikutukset:** Sisältää vaikutusarviot, joilla on vaikutuksia esimerkiksi sosiaaliseen ja terveydelliseen hyvinvointiin, palvelun laatuun (asiakkaan näkökulmasta), elämänlaatuun, asumisviihtyvyyteen, potilas- ja asiakasturvallisuuteen, asiakkaiden ja potilaiden palvelujen tarpeen huomiointiin, asumis- ja ympäristöterveyteen, kansalaisten terveyseroihin sekä työntekijöiden terveyteen ja työkykyyn, jos kyse on työntekijöistä yleisesti. Vaikutuslajiin kuuluvat aihepiirit olisi mahdollista jaotella vielä tarkemmin sosiaalivaikutuksiin, terveysvaikutuksiin sekä muihin ihmisten hyvinvointiin liittyviin vaikutuksiin, mutta vaikutuslaji on esitysten lukumäärän suhteen melko suppea, joten tällainen jaottelu ei ole kovinkaan järkevää. Seuraavassa esimerkissä korotetaan tupakkaveroa, minkä arvioidaan vähentävän tupakkatuotteiden kulutusta.

Veronkorotuksen seurauksena tupakkatuotteiden kulutuksen arvioidaan vähenevän. Kulutuksen vähenemisestä johtuva terveyshaittojen vähenemä realisoituu kuitenkin vasta pitkällä aikavälillä. Väestötasolla arvioituna tupakoinnin vähentymisen voidaan olettaa tasaavan

eri sosiaaliryhmien välisiä terveyseroja, sillä tupakointi on yleisempää alemmissa sosiaaliryhmissä. (HE 110/2017 vp, 18.)

**Kieli- ja kulttuuriasiat:** Sisältää vaikutusarviot, joilla on vaikutuksia esimerkiksi kielten ja kulttuurin kehittymiseen ja käyttämiseen, olemassaoloon ja kulttuuriperintöön. Kielellisiä oikeuksia käsitellään erikseen seuraavassa, oikeuksiin liittyviä vaikutuslajeja käsittelevässä jaksossa (2.3.2), eli niitä ei ole sisällytetty tähän vaikutuslajiin. Alla olevassa esimerkissä säädetään kielten opetukseen liittyvä kokeilulaki, jonka johdosta kokeilukoulujen oppilaat voivat halutessaan valita ruotsin kielen sijaan muun opiskeltavan kielen.

Esityksellä on vaikutuksia siihen osallistuville oppilaille. Oppilaiden ja heidän vanhempiansa valinnanvapaus valita opiskeltavia kieliä laajenee. - - - Oppilaat, jotka muuten eivät halua opinnoissaan erityisesti keskittyä kieleen, saavat mahdollisuuden suuntautua kahteen vieraaseen kieleen, mikä voi myöhemmin olla hyödyksi kansainvälisissä yhteyksissä tai lisätä halukkuutta hakeutua niihin. (HE 114/2017 vp, 10)

**Koulutus ja varhaiskasvatus:** Sisältää vaikutusarviot, joilla on vaikutuksia esimerkiksi opintotarjontaan, opintopolkujen sujuvuuteen, koulutuksen työelämävastaavuuteen, opiskelijoiden saamaan henkilökohtaiseen palveluun korkeakouluissa, lääkäreiden integroitumiseen jatkokoulutusjärjestelmään, maahanmuuttajien opiskelumahdollisuuksiin, varhaiskasvatuspalveluiden käyttöön tai oppisopimuskoulutukseen pois lukien esitykset, joissa käsitellään pelkästään näiden palveluiden järjestämistä. Alla olevassa esimerkissä laajennetaan ammatillisten oppilaitosten opiskelijoille kuuluvia psykologija kuraattoripalveluita, minkä arvioidaan parantavan kyseisten palveluiden saavutettavuutta.

Opiskeluhuollon psykologi- ja kuraattoripalvelut kohdentuisivat jatkossa nykyisen lain soveltamisalan mukaisille oppilaille ja opiskelijoille. Oppilas- ja opiskeluhoitolain mukaisten palvelujen laajentaminen mahdollistaa entistä suuremmalle osalle opiskelijoita pääsyn palvelujen piiriin. (HE 116/2017 vp, 8.)

**Kulutus ja vapaa-aika:** Sisältää vaikutusarvioita, jotka liittyvät kuluttajan asemaan, (muiden kuin julkishallinnon) palveluiden saatavuuteen ja vertailtavuuteen, kuluttajansuojan toteutumiseen sekä kansalaisten harrastuksiin ja vapaa-aikaan. Tämä vaikutuslaji poikkeaa muista sisällöllisistä vaikutuslajeista, sillä se on vaikutuslajeista ainoa, joka muodostettiin täysin aineistolähtöisesti. Tähän teemaan kuuluvat esitykset sisälsivät vaikutuksia esimer-

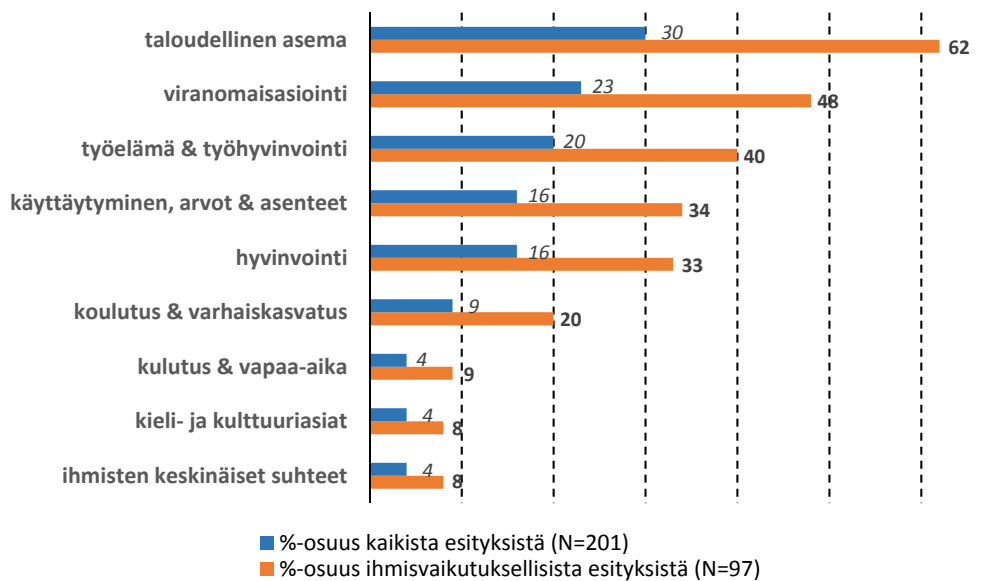
kiksi metsästyksen, sijoittamiseen, vapaaehtoistyöhön ja lennokkien lentättämiseen. Alla olevassa esimerkissä kuvataan maksupalveludirektiivin täytäntöönpanevan lain vaikutuksia kansalaisiin.

Toiselta puolen muutoksen on katsottu edistävän kuluttajansuojaa, maksamisen turvallisuutta ja kilpailuedellytysten tasapuolisuutta, vaikkakaan näitä hyötyjä ei ole katsottu voitavan arvioida määrällisesti. (HE 132/2017 vp, 21.)

Kuten aiemmin jaksossa 2.1 esiteltiin, ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia oli noin puolesta (48 %) kaikkia vuonna 2017 annettuja hallituksen esityksiä. Lähes kaikissa näissä esityksissä oli arvioitu jotakin yllä esiteltyistä sisältövaikutuslajeista. Vain neljässä esityksessä ei arvioitu lainkaan sisällöllisiin vaikutuslajeihin kohdistuvia vaikutuksia, vaan vaikutusarvio kohdistui pelkästään kansalaisten oikeuksiin.<sup>19</sup> Yhteensä siis 96 prosentissa ihmisiin kohdistuvista esityksistä löytyi ainakin yksi vaikutusarvio jostakin kuvion 11 vaikutuslajista. Kuvio 11 sisältää tulokset kunkin vaikutuslajin prosentuaalisesta vaikutusarviomäärästä. Oranssit palkit kuvaavat, minkä verran kunkin vaikutuslajia on arvioitu ihmisvaikutuksellisissa esityksissä. Siniset palkit havainnollistavat vaikutuslajin tunnistamisen yleisyyttä suhteessa koko vuoden esityksiin; näitä tuloksia voidaan lisäksi helposti verrata aiempien tarkasteluvuosien tuloksiin.

---

<sup>19</sup> Nämä esitykset olivat hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta (HE 8/2017 vp), hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 41/2017 vp), hallituksen esitys eduskunnalle eräiden ympäristöä koskevien hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamiseksi (HE 43/2017 vp) ja hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ydinenergiain muuttamisesta (HE 93/2017 vp). Esitysten vaikutusarvio-osioiden pituus vaihteli yhdestä seitsemään sivuun, mutta yhteiskunnallisia vaikutuksia koskeva osuus oli kaikissa melko lyhyt. Näiden esitysten vaikutusten arviointia käsittelevässä osiossa painottuivat taloudelliset vaikutukset ja viranomaisvaikutukset, yhdessä käsiteltiin laajemmin myös yritysvaikutuksia ja kahdessa ympäristövaikutuksia. Kansalaisia koskevat vaikutukset käsitelivät oikeuksien toteutumista; mainittuja oikeuksia olivat oikeusturva, yhdenvertaisuus, perusoikeudet sekä osallistuminen ja päätöksentekoon vaikuttaminen.



**Kuvio 11** Ihmisiin kohdistuvien vaikutuslajien (%) esityksissä

Kuvion 11 värilogiikkaa käytetään myös muissa tämän luvun kuvioissa, jolloin siis oranssi väri osoittaa vaikutuslajin suhdetta ihmisvaikutuksia sisältäviin esityksiin ja sininen väri suhteessa kaikkiin vuonna 2017 annettuihin esityksiin. Seuraavaksi esittelemme havaintoja vaikutuslajien arvioinnista ja mahdollisuuksien mukaan vertailemme niitä aikaisempiin selvityksiin.<sup>20</sup> Lukijalta vaaditaan hieman tarkkuutta lukujen seuraamiseksi, sillä tekstissä käytetään tuloksia sekä kaikista esityksistä että ihmisvaikutuksellisista esityksistä. Ensisijaisesti viittaamme ihmisvaikutuksellisten esitysten lukuihin ja toiseksi tulokseen kaikista esityksistä, kun tuloksia vertaillaan aiempiin vuosiin. Kunkin vaikutuslajin kohdalla vertaillaan lisäksi, mitkä hallinnonalat ovat arvioineet eniten tai vähiten kyseistä vaikutuslajia. Hallinnonala-kohtaisissa vertailuissa vaikutusarvioiden määrä on suhteutettu ministeriön kaikkiin vuonna 2017 antamiin esityksiin.

Vaikutuslajeista eniten arvioita kirjattiin **ihmisten taloudellisesta asemasta**: 60 esityksessä (62 %) ihmisvaikutuksia sisältävistä esityksistä tunnistettiin vaikutuksia ihmisten taloudelliseen asemaan. Hallinnonaloista ihmisten taloudelliseen asemaan kohdistuvia vaikutuksia esiintyi eniten sosiaali- ja terveysministeriön (50 %), oikeusministeriön (44 %) ja kolmanneksi opetus- ja kulttuuriministeriön (40 %) esityksissä. Kyseiseen vaikutuslajiin kohdistuvia vaikutuksia tunnistettiin vähiten ulkoministeriön, sisäministeriön ja ympäris-

<sup>20</sup> Tässä selvityksessä on tehty hieman erilaisia luokitteluvalintoja kuin aiemmissa hallituksen esityksiä vertailevissa selvityksissä, mikä tarkoittaa, että kaikki vaikutuslajit eivät ole suoraan vertailukelpoisia muihin vertailuvuosiin.



töministeriön esityksissä. Taloudellisen aseman arviointi oli yleisintä hallinnonaloilla, joilla arvioitiin ylipäättään paljon ihmisvaikutuksia. Tämä osaltaan osoittaa, että vaikutuslaji ”ihmisten taloudellinen asema” on hyvin laaja kokonaisuus ja sitä on myös tarkasteltava tämä mielessä pitäen. Taloudellinen asema voi olla hyvinkin merkittävä yksilön hyvinvoinnin kannalta.

Ihmisten taloudellista asemaa on aiemmissa selvityksissä tarkasteltu kotitalousvaikutuksina. Vaikutuslajin osuus on 2000-luvulla ollut noin 20 prosentin luokkaa kaikista esityksistä (Slant & Rantala 2013, 33, 40–41). Edellisiä tarkasteluvuosia (2009, 2012) vähemmän kotitalousvaikutuksia tunnistettiin kuitenkin vuonna 2013, kun näitä vaikutuksia arvioitiin vain 13 prosentissa kaikkia esityksiä (Rantala ym. 2015, 23). Verrattuna näihin aiempiin hallituksen esitysten vertailuvuosiin havaitaan, että ihmisiin kohdistuvien taloudellisten vaikutusten arviointi on siis selvästi lisääntynyt, kun vuonna 2017 vaikutusarviointeja sisältyi yhteensä 30 prosenttiin kaikkia esityksiä. Luokittelutavassa ei pitäisi olla merkittäviä eroja vertailuvuosina, joten eri vuosien tulokset ovat vertailukelpoiset.

Taloudellisten vaikutusarviointien määrä on sikäli säädöspoliittisen kehityslinjan mukainen, että 2010-luvulla vaikutusten arvioinnissa on yleisesti korostettu erityisesti taloudellisten vaikutusten arviointia.

Kuten raportin johdannossa on jo todettukin, nämä vaikutukset erottuvat lisäksi myös HELO:ssa (2004, 15–16), sillä niiden arviointia korostetaan muita vaikutuksia enemmän – ohjeet ovat myös yksityiskohtaisemmat verrattuna muihin vaikutuslajeihin. Taloudelliset vaikutukset kokonaisuudessaan on aiemmissa selvityksissä (Slant & Rantala 2013; Rantala ym. 2015) olleet eniten arvioitu vaikutusalue. Niiden arviointiin on kehitetty hyviä työkaluja, joten niiden tunnistaminen saattaa siten olla helpompaa kuin joidenkin muiden vaikutuslajien. Usein kyse on myös suorista vaikutuksista. Tämä ei kuitenkaan selitä sitä, miksi esimerkiksi yritysvaikutuksia on arvioitu noin kaksi kertaa enemmän kuin kotitalouksiin kohdistuvia vaikutuksia.<sup>21</sup>

Toiseksi eniten vaikutusarviointijaksoissa on arvioitu vaikutuksia **viranomaisasiointiin** (48 %). Viranomaisasiointiin liittyviä vaikutuksia ovat tunnistaneet hallinnonaloista eniten oikeusministeriö (44 %), sosiaali- ja terveysministeriö (34 %) ja valtiovarainministeriö (22 %). Viranomaisasiointin vaikutuksia arvioivat vähiten hallinnonaloista ulkoministeriö, sisäministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö sekä liikenne- ja viestintäministeriö. Viranomaisvaikutusten suuri osuus ihmisiin kohdistuvissa vaikutuksissa on

<sup>21</sup> Taloudelliset vaikutukset sisältävät kokonaisuudessaan julkistaloudelliset vaikutukset, kansantaloudelliset vaikutukset sekä vaikutukset yrityksiin ja kotitalouksiin. Vuosina 2005, 2009, 2012 ja 2013 yritysvaikutusten määrä on vaihdellut 33–45 prosentin välillä kaikista esityksistä. Vastaavina vuosina kotitalouksiin kohdistuvia vaikutuksia arvioitiin 13–22 prosentista esityksiä. (Slant & Rantala 2013, 39–41; Rantala ym. 2015, 23.)

yhtenäinen tässä selvityksessä aiemmin esiteltyjen havaintojen kanssa: selvityksen kuviossa 1 kuvataan, että kohderyhmittäin arvioituna eniten vaikutuksia kohdistuu viranomaisiin. Se, että viranomaisiin kohdistuu lainvalmistelijoiden mukaan eniten vaikutuksia ja että viranomaisasiointiin liittyvät vaikutukset ovat toiseksi useimmiten arvioituja ihmisvaikutuksia voi liittyä siihen, että heidän toimintaansa kohdistuvat vaikutukset ovat lainvalmistelijoille helpoimpia tunnistaa ja arvioida. Toisaalta viranomaisasiointiin liittyvien vaikutusten arviointi on usein myös melko yksioikoista, ainakin esityksissä, joissa muutokset ovat konkreettisia ja liittyvät esimerkiksi viranomais-toimen uudelleenjärjestelyihin.<sup>22</sup>

Kolmanneksi eniten tunnistetaan **työelämään ja työhyvinvointiin** liittyviä vaikutuksia (40 %). Hallinnonaloista tätä vaikutuslajia on arvioitu eniten opetus- ja kulttuuriministeriön (35 %), sosiaali- ja terveysministeriön (34 %) ja työ- ja elinkeinoministeriön (23 %) esityksissä. Vähiten työelämään ja työhyvinvointiin liittyviä vaikutuksia arvioivat ympäristöministeriö, ulkoministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö. Tästä vaikutuslajista on aiemmissa selvityksissä käytetty nimitystä työllisyys ja työelämä. Sisällöltään vaikutuslaji on kuitenkin hyvin samanlainen kuin aiemminkin, ja tunnistettujen vaikutusten määrä on melko samankaltainen verrattuna aiempiin vuosiin. Esimerkiksi vuonna 2012 yhteensä 16 prosentista esityksiä tunnistettiin työllisyysvaikutuksia ja vuonna 2013 kymmenessä prosentissa esityksiä. Vuoden 2017 esityksissä on siten hieman nousua vuoteen 2012 ja selvästi nousua vuoteen 2013, sillä työelämävaikutusten osuus oli 20 prosentin verran kaikissa vuoden 2017 esityksissä. (Slant & Rantala 2013, 46–47; Rantala ym. 2015, 27.)

Neljänneksi eniten vaikutuksia tunnistettiin vaikutuslajissa **käyttäytyminen, arvot ja asenteet** (34 %). Suuri osa kyseisistä kirjauksista liittyy käyttäytymiseen, jota on lainvalmistelijan näkökulmasta mahdollisesti helpompi arvioida kuin arvoissa tai asenteissa tapahtuvia muutoksia. Hallinnonaloittaisesti käyttäytymiseen, arvoihin ja asenteisiin liittyviä vaikutuksia tunnistivat eniten maa- ja metsätalousministeriö (40 %), puolustusministeriö (33,3 %) ja sosiaali- ja terveysministeriö (25 %). Vähiten tätä vaikutuslajia arvioivat sisäministeriö, ulkoministeriö ja ympäristöministeriö.

---

<sup>22</sup> Viranomaisasioinnin vaikutukset liittyvät kiinteästi myös erilaisiin paremman sääntelyn ja sääntelyn sujuvoittamisen ohjelmiin. Vuoden 2017 hallituksen esityksissä viranomaisasiointi liittyi sisällöllisesti esimerkiksi sääntelyn hallinnan tai viranomaisasioinnin helpottamiseen. Ensimmäisessä ihmisten mahdollisuus lainsäädännön ymmärtämiseen helpottuu ja jälkimmäisessä viranomaisten kanssa tapahtuva asiointi yksinkertaistuu. Tämä saattoi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että asiointiprosessit yksinkertaistuivat tai helpottuivat. (Alasuutari ym. 2018, 117–118.)

Viidenneksi eniten kirjauksia löytyy **hyvinvointivaikutuksista** (33 %), jotka sisältävät sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyvät esitykset sekä muut ihmisten hyvinvointiin liittyvät esitykset (tarkemmin luokan sisältämistä vaikutusarvioista sivulla 47). Hallinnonaloista eniten hyvinvointivaikutuksia tunnistivat sosiaali- ja terveysministeriö (34 %), maa- ja metsätalousministeriö (30 %) ja opetus- ja kulttuuriministeriö (25 %) sekä ympäristöministeriö (25 %). Vähiten tätä vaikutuslajia arvioivat esityksissään ulkoministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö ja valtiovarainministeriö. Vuonna 2012 hyvinvointivaikutuksia arvioitiin 6 prosentissa ja vuonna 2013 kahdeksassa prosentissa kaikkia esityksiä (Slant & Rantala 2013, 48–49; Rantala ym. 2015, 28). Vuoden 2017 esityksien hyvinvointivaikutusten osuus on lisääntynyt näistä aiemmista vuosista lähes kaksinkertaisesti, sillä vaikutuksia tunnistettiin 16 prosentista kaikkia esityksiä. Vaikutusten arviointien luokittelussa on tapahtunut kuitenkin sikäli pieni muutos, sillä edeltävissä selvityksissä hyvinvointivaikutuksia on tarkasteltu *sosiaali- ja terveysvaikutuksina*, jolloin raja-  
 us on saattanut olla hieman kapeampi kuin tämän selvityksen luokassa.

Vuoden 2017 hyvinvointivaikutusten arviointien määrä on yhdenmukaisempi vuoden 2014 kuin sitä edeltävien vuosien (2012 ja 2013) kanssa. Vuonna 2014 hallituksen esityksistä arvioitiin sosiaali- ja terveysvaikutuksia 20 prosentista kaikkia esityksiä (Kemiläinen & Keinänen 2015, 7–8). Edellä esitelty muutos vaikutuslajin sisällön määrittelyssä merkitsee kuitenkin sitä, että havainnot eivät välttämättä ole täysin rinnastettavissa toisiinsa. Hyvinvointiin ja terveyteen liittyvien vaikutusten arviointi näyttäisi kuitenkin olevan nousussa. Muutoksen taustalla olevia syitä on vaikeaa arvioida ilman laadullista tarkastelua, mutta yhtenä selittävänä tekijänä saattaa olla sosiaali- ja terveydenhoitojärjestelmän uudistaminen, mikä on lisännyt aihetta käsittelevien hallituksen esitysten määrää ja siten hyvinvointivaikutusten arviointien määrää.

**Koulutukseen ja varhaiskasvatukseen** liittyviä vaikutuksia arvioitiin noin viidenneksessä ihmisvaikutuksia sisältävistä esityksistä (20 %). Vaikutuslajia arvioivat hallinnonaloista selvästi eniten opetus- ja kulttuuriministeriö (50 %), jonka joka toinen esitys sisälsi odotetusti vaikutuksia koulutukseen ja varhaiskasvatukseen. Tämän lisäksi hallinnonaloista sosiaali- ja terveysministeriö (13 %), maa- ja metsätalousministeriö (10 %), työ- ja elinkeinoministeriö (9 %) sekä liikenne- ja viestintäministeriö (8 %) arvioivat koulutukseen ja varhaiskasvatukseen liittyviä vaikutuksia. Muiden ministeriöiden vaikutusarvioissa ei ollut vaikutusarvioita tästä vaikutuslajista.

Vähiten arvioituja vaikutuslajeja olivat **ihmisten keskinäiset suhteet** (8 %)<sup>23</sup> ja kieli- ja kulttuuriasiat. Ihmisten keskinäisiä suhteita tunnistettiin neljästä prosentista kaikkia esityksiä. Hallinnonaloista vain neljä ministeriötä sisällytti niitä vaikutusarvioiteihinsa: oikeusministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö sekä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö. Näistä eniten kyseisiä vaikutusarvioita suhteessa kaikkiin annettuihin esityksiin oli opetus- ja kulttuuriministeriöllä (15 %), sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöllä (9 %) ja oikeusministeriöllä (6 %). Suurin osa hallinnonaloista ei arvioinut yhdessäkään esityksessään ihmisten välisiä suhteita. **Kieli- ja kulttuuriasioita** tunnistettiin ihmisvaikutuksia sisältävistä esityksistä kahdeksassa prosentissa esityksiä. Hallinnonaloista vain opetus- ja kulttuuriministeriö (15 %), ulkoministeriö (10 %), oikeusministeriö (6 %), sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö (6 %), liikenne- ja viestintäministeriö (4 %) ja arvioivat esityksissään vaikutuksia kieleen ja kulttuuriin liittyviin vaikutuksiin. Kieli- ja kulttuuriasiat -vaikutuslaji ei sisällä kielellisiin oikeuksiin liittyviä esityksiä, sillä kielellisiin oikeuksiin liittyvät asiat luokiteltiin erikseen oikeusvaikutuslajin alla olevaan vaikutuslajiin *kielelliset oikeudet*.

Selvästi vähemmän kirjauksia sisältänyt vaikutuslaji on myös **kulutus ja vapaa-aika** (9 %). Kyseinen vaikutuslaji on luotu täysin aineistoperusteisesti eli se ei sisälly esimerkiksi HELO:ssa annettuihin ohjeisiin tarkasteltavista vaikutuksista. Tätä taustaa vasten ei siis ole odottamatonta, että vaikutuslaji sisältää kohtuullisen vähän kirjauksia. Hallinnonalat, jotka arvioivat eniten kulutukseen ja vapaa-aikaan liittyviä vaikutuksia, olivat oikeusministeriö (13 %), maa- ja metsätalousministeriö (10 %) ja sisäministeriö (8 %) ja valtiovarainministeriö (8 %). Lisäksi vaikutuksia esiintyi työ- ja elinkeinoministeriön (5 %) ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön (3 %) esityksissä.

Arvioitujen vaikutusten ennakoimisen ja arvioinnin vaikeus selittää osin, miksi joitain vaikutuksia on arvioitu enemmän kuin toisia. Vähiten vaikutusarvioita kohdistuu vaikutuslajeihin *ihmisten keskinäiset suhteet* ja kieli- ja kulttuuriasiat. Ihmisten suhteissa tapahtuvien muutosten ennustaminen ja arviointi on epäilemättä spekulatiivisempaa ja epävarmempaa kuin esimerkiksi taloudellisten vaikutusten, jolloin lainvalmistelijat saattavat mieluummin jättää vaikutusarvion tekemättä. Toisaalta ihmisten käyttäytymiseen, arvoihin ja asenteisiin liittyviä vaikutuksia on arvioitu useassa esityksessä, vaikka näidenkään vaikutuslajien arvioiminen ei välttämättä ole kovinkaan helppoa. On ylipäätään hyvä muistaa, että vaikutuslajien arviointikirjausten

<sup>23</sup> Valtioneuvoston ohjeessa (oikeusministeriö 2007, 50) vastaavaa vaikutuslajia tarkastellaan osana vaikutuslajia ”kansalaisten asema ja toiminta yhteiskunnassa”, joka painottaa tekemääme jaottelua enemmän ihmisten oikeussuhteita, kuten sopimusvapautta tai taloudellista toimintavapautta. Ihmisten keskinäiset suhteet -vaikutuslaji keskittyy tässä luokittelussa voimakkaammin vaikutuksiin sosiaalisissa suhteissa.

määrät ovat aina riippuvaisia kustakin tarkasteltavasta vuodesta ja sinä vuonna annetuista esityksistä. Vuoden 2017 hallituksen esityksissä on muun muassa käsitelty paljon sosiaali- ja terveysalan uudistusta, joka on ollut iso-toinen ja työllistänyt paljon esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriötä.

### 2.3.2 Ihmisten oikeuksiin liittyvät vaikutukset

Vaikutusten arvioinnissa tulisi ottaa huomioon, onko hankkeella vaikutuksia ihmisten oikeuksiin ja niiden toteutumiseen. Säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeiden (oikeusministeriö 2007) mukaan useat yhteiskunnalliset vaikutukset voivat olla yhteydessä perusoikeussäännöksiin. Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien vaikutusten arvioiminen on keskeistä, jotta voidaan olla varmoja perustuslain 22 §:n toteutumisesta. Pykälän mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tässä luvussa esitellään lakiesitysten vaikutusarviointiluvuissa esiintyneiden ihmisten oikeuksiin liittyvät vaikutusarviot. Monet oikeusvaikutuslajit liittyvät toisiinsa läheisesti ja myös limittyvät toisiinsa sisällöllisesti. Esimerkiksi yhdenvertaisuus ja syrjintäkielto vaikkapa kieleen tai sukupuoleen liittyvien tekijöiden perusteella liittyvät myös perusoikeuksiin.

Oikeuksiin kohdistuvat vaikutukset on tässä selvityksessä jaettu kolmeen vaikutuslajiin, jotka ovat yhdenvertaisuus, osallistuminen päätöksentekoon ja vaikuttaminen, ja oikeusturva. Näiden lisäksi on eritelty muita perus- ja erityisoikeuksia koskevia vaikutuksia luokkaan *muut oikeudet*, joka esitellään kolmen edellä mainitun vaikutuslajin jälkeen. Kielellisiin oikeuksiin ja sukupuolten väliseen tasa-arvoon kohdistuvat vaikutukset liittyvät tiiviisti muihin oikeuksiin kohdistuviin vaikutuksiin. Säädösvalmisteluohjeissa kielellisiin oikeuksiin ja sukupuoleen kohdistuvat vaikutuslajit korostuvat keskeisinä teemoina (oikeusministeriö 2004, 17–18 & 2007, 35–36; sosiaali- ja terveysministeriö 2016, 36–39, 42–44). Tämän vuoksi tässä luvussa esiteltävien vaikutuslajien lisäksi tämän luvun lopussa kuvataan tarkemmin omina kokonaisuuksinaan kielellisiin oikeuksiin kohdistuvat vaikutukset sekä sukupuolivaikutukset.

#### ***Yhdenvertaisuus***

Tämä vaikutuslaji sisältää kaikki sellaiset vaikutusarviot, joiden on tulkittu liittyvän joillain tavalla ihmisten yhdenvertaisuuteen. Yhdenvertaisuus on perusoikeus, jonka turvaaminen on keskeisellä sijalla perus- ja ihmisoikeuk-

sien toteutumisessa, ja sitä tuotetaan esimerkiksi viranomaisten, palveluntarjoajien, kouluttajien ja työnantajien toiminnassa. Perustuslain syrjintäkiellon ja yleisen yhdenvertaisuusvaatimuksen lisäksi yhdenvertaisuudesta säädetään yhdenvertaisuuslaissa (sosiaali- ja terveysministeriö 2016, 40), ja yhdenvertaisuuteen liittyviä vaikutuksia onkin tärkeää arvioida sekä väestötasolla että yksilötasolla (oikeusministeriö 2007, 35). Kaikilla tulisi olla yhtäläiset mahdollisuudet saada palveluja yhtäläisin ehdoin riippumatta esimerkiksi sukupuolesta tai kielestä. Yhdenvertaisuuden toteutumisesta tulee arvioida niin valtioneuvoston (mt.) kuin myös sosiaali- ja terveysministeriön (2016, 41) säädösvaikutusten arviointia koskevan ohjeistuksen mukaan. Alla olevissa esimerkeissä on tunnistettu yhdenvertaisuuteen kohdistuvia vaikutuksia.

Lakiesitys parantaisi kansalaisten yhdenvertaisuutta siten, että samasta teosta seuraisi kaikille sama seuraamus. Lisäksi lain rikkomisesta seuraisi esityksen myötä vain yksi seuraamus. (HE 81/2017 vp, 11.)

Yleissopimuksen voimaansaattaminen vaikuttaa siihen, että kaikkien ihmisten mahdollisuudet osallistua kulttuuriperinnön määrittelyyn ja sitä koskevaan valmisteluun ja päätöksentekoon vahvistuvat. Tämä lisää yhteiskunnassa tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta. (HE 87/2017 vp, 16.)

Ensimmäisessä esimerkissä muutetaan ajoneuvoverolain rangaistussäännöksiä. Toisessa hyväksytään Euroopan neuvoston puitesopimus kulttuuriperinnön yhteiskunnallisesta merkityksestä, mikä arvion mukaan parantaa kansalaisten mahdollisuuksia osallistua kulttuuriperinnön määrittelyyn ja siten osaltaan vahvistaa sosiaalista koheesiota. Näissä esimerkeissä kansalaisten yhdenvertaisuuden tunnistetaan paranevan. Kuten toisessa esimerkissä, yhdenvertaisuusvaikutus tunnistetaan toisinaan tasa-arvoon liittyvien vaikutusten tai sukupuoleen kohdistuvien vaikutusten yhteydessä.

### ***Osallistuminen päätöksentekoon ja vaikuttaminen***

Tämä vaikutuslaji sisältää kaikki sellaiset vaikutusarvioinnit, jotka liittyvät ihmisten demokraattisiin vaikutusmahdollisuuksiin, mahdollisuuksiin vaikuttaa päätöksentekoon ja osallistua kansalaisyhteiskunnan toimintaan. Vaikutusarvioinnit koskivat esimerkiksi äänestämistä, järjestö- ja yhdistystoimintaa, tietoisuuden lisäämistä osallistumisen tueksi, mahdollisuuksia osallistua maakuntien toimintaan, sekä yleisemmin yhteiskunnalliseen toimintaan osallistumista. Säädos ehdotusten vaikutusten arviointiohjeissa kuva-

taan, että ehdotuksessa on arvioitava vaikutuksia kansalaisten mahdollisuuksiin vaikuttaa yhteiskunnan päätöksentekoon ja kansalaisyhteiskunnan toimintaan. Keskeisiä vaikuttamisen keinoja ovat ”poliittinen puolue toiminta, ammatillinen ja muu järjestö- ja yhdistystoiminta sekä kansalaisten osallistuminen hallinnon prosesseihin, pääasiassa kuulemismenettelyn kautta” (oikeusministeriö 2007, 33).

Kuulemista koskevan täsmällisen säännöksen lisääminen lakiin parantaa yleisön mahdollisuuksia sekä tietoisuutta osallistua päätöksentekoon sen varhaisessa vaiheessa. Yhdessä ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä noudatettavan kuulemis- ja osallistumisjärjestelmän kanssa muutokset parantavat yleisön osallistumismahdollisuuksia ydinlaitoshankkeiden osalta. (HE 93/2017 vp, 25.)

Tehtävien siirto kunnilta maakunnille voi käytännössä kaventaa asukkaiden mahdollisuuksia vaikuttaa paikallisella tasolla ja johtaa päätöksenteon etääntymiseen kuntalaisista. Päätöksenteon etääntymistä vähentää kuitenkin se, että maakunnan ylin päätöksentekoeelin valitaisiin suorilla vaaleilla. - - - Myös asukkaiden vaikutusmahdollisuudet laajenevat koskemaan sellaisia tehtäviä, joissa asukkailla ei toistaiseksi ole ollut suoran vaikuttamisen lakisääteistä oikeutta. Tällä voi olla demokratiaa vahvistava vaikutus. (HE 15/2017 vp, 25.)

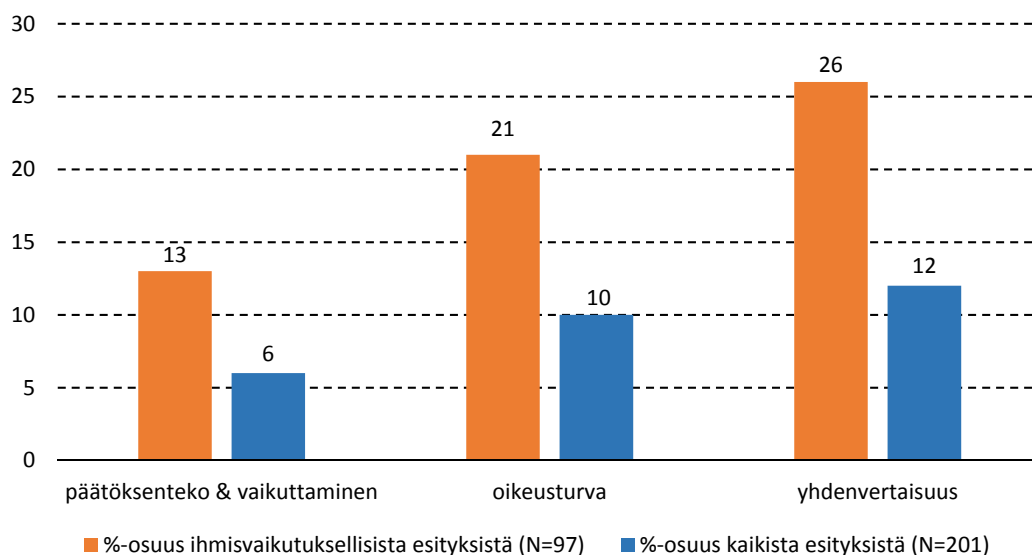
Yllä olevissa esimerkeissä on tunnistettu ihmisten osallistumiseen ja vaikutusmahdollisuuksiin liittyviä vaikutuksia. Ensimmäisessä esimerkissä arvioidaan ydinenergialakiin liittyvien ydinlaitoslupien kuulemismenettelyihin tehtävien muutosten vaikutusta kansalaisten osallistumismahdollisuuksiin. Toisessa esimerkissä arvioidaan sitä, minkälaisia vaikutuksia tehtävien siirrolla kunnilta maakunnille voi olla kansalaisten osallistumiseen ja vaikutusmahdollisuuksiin.

### ***Oikeusturva***

Oikeusturvaan, sen saatavuuteen ja viranomaisten käsittelyaikoihin liittyvä arviointi on entistä tärkeämpää moninaistuvassa ja väestörakenteeltaan muuttuvassa yhteiskunnassa (oikeusministeriö 2007, 35). Oikeusturvaan liittyvät vaikutukset on etsitty hallituksen esityksen vaikutusarviointiluvusta sanahauulla. Suurin osa oikeusturvaan liittyvistä vaikutusarvioinneista on kirjauksissa, joissa lainvalmistelija arvioi, että esitys *lisää*, *edistää* tai *parantaa* oikeusturvaa. Neljässä esityksessä arvioitiin oikeusturvan sijaan oikeusvarmuutta, minkä tulkittiin tarkoittavan samaa asiaa. Alla olevassa esimerkissä arvioidaan tiedustelutoiminnan valvomista koskevan lakiesityksen merkitystä kansalaisen oikeusturvan toteutumisen kannalta.

Luottamusta tiedustelutoiminnan asianmukaisuuteen ja yksilön oikeusturvan toteutumiseen turvattaisiin tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnan tehokkaalla järjestämisellä. - - - Kantelu- ja tutkimispyyntömenettelyillä täydennettäisiin valtuutetun harjoittamaa muuta laillisuusvalvontaa sekä muita oikeusturvajärjestelyitä kuten tuomioistuinten lupamenettelyä ja tiedusteluviranomaisten sisäistä valvontaa. - - - Tiedusteluvaltuutetulle ehdotetulla vahvalla asemalla ja toimivaltuuksilla olisi myös olennainen yksilön asemaa ja oikeusturvaa suojaava merkitys. (HE 199/2017 vp, 38.)

Edellä esitellyistä oikeusvaikutuslajeista tunnistettiin eniten yhdenvertaisuusvaikutuksia, joita oli yhteensä 26 prosentissa ihmisvaikutuksia sisältävistä esityksistä. Seuraavaksi eniten arvioita oli oikeusturvasta (18 %) ja kolmanneksi vaikutuksista päätöksentekoon ja osallistumiseen (13 %). Kuvioon 12 on merkitty myös vaikutuslajien osuus suhteessa kaikkiin vuonna 2017 annettuihin esityksiin. Yhden esityksen vaikutusarviointijaksossa on saatettu arvioida vaikutuksia useampaan kuin yhteen oikeusvaikutuslajiin, tällöin tekstissä esiintyneet vaikutukset on luokiteltu kuhunkin mainittuun vaikutuslajiin. Kuvioon 12 on merkitty myös vaikutuslajien osuus suhteessa kaikkiin vuonna 2017 annettuihin esityksiin (siniset pylväät). Yhden esityksen vaikutusarviointijaksossa on saatettu arvioida vaikutuksia useampaan kuin yhteen oikeusvaikutuslajiin, tällöin tekstissä esiintyneet vaikutukset on luokiteltu kuhunkin mainittuun vaikutuslajiin. Havaitsimme, että useammassa esityksessä arvioitiin enemmän kuin vain yhtä oikeusvaikutuslajia. Kaikkiaan 42 esityksen vaikutusarviojaksossa esiintyi kuvion 12 oikeusvaikutuslajien arviointia.



**Kuvio 12** Oikeuksiin liittyvien vaikutuslajien tunnistaminen (%)



Kaikkiaan 72 prosentilla (70 esityksessä) ihmisvaikutuksellisista esityksistä arvioitiin olevan vaikutuksia ihmisten oikeuksiin. Suhteutettuna kaikkiin vuoden 2017 esityksiin, se tarkoittaa 35 prosenttia. 60 prosenttia oikeusvaikutuslajeista (42 esitystä) oli kuvion 12 oikeusvaikutuslajeja (yhdenvertaisuus, päätöksenteko & vaikuttaminen, oikeusturva). Loput 40 prosenttia (28 esitystä) oikeusvaikutuksia sisältävistä esityksistä käsitteli vaikutuksia sukupuolten tasa-arvoon, oikeutta kieleen tai muihin perusoikeuksiin ja erityisoikeuksiin. Oikeusvaikutuslajeja arvioitiin ihmisvaikutuksellisista esityksistä selvästi vähemmän kuin ihmisiin kohdistuvia sisällöllisiä vaikutuslajeja. Sisältövaikutuslajien osuus oli 96 prosenttia ihmisvaikutuksellisista esityksistä ja 48 prosenttia kaikista esityksistä. Näiden kahden vaikutusalueen vertailu osoittaa, että ihmisiin kohdistuvissa esityksissä arvioitiin 13–14 prosenttiyksikköä enemmän sisältövaikutuslajeja kuin oikeusvaikutuslajeja.

Vaikutusarviot **yhdenvertaisuudesta** ovat hieman lisääntyneet vuosien kuluessa, mutta kehitys ei ole ollut lineaarista. Vuonna 2005 näitä vaikutusarvioita oli yhdeksässä prosentissa kaikkia esityksiä, vuonna 2009 viidessä prosentissa, vuonna 2012 kahdeksassa prosentissa, vuonna 2013 kolmessa-toista prosentissa ja vuonna 2014 kahdeksassa prosentissa.<sup>24</sup> Keskimäärin yhdenvertaisuutta on siten aiempina vuosina arvioitu hieman vajaan kymmenen prosentin verran. Vuoden 2017 tulos eli 12 prosenttia yhdenvertaisuusarvioita on siten parin prosenttiyksikön verran parempi kuin aiempien vertailuvuosien tulokset. Aineistossa on eroa luokittelutavassa ainakin vuoden 2012 vaikutusten osalta: tuolloin yhdenvertaisuus-vaikutuslajiin sisällytettiin kuuluviksi kaikkiin tahoihin tai kohderyhmiin kohdistuva yhdenvertaisuus. Tällöin esimerkiksi yrityksiin kohdistuva yhdenvertaisuusvaikutus sisällytettiin mukaan vaikutuslajiin. Tässä selvityksessä yhdenvertaisuus on kattanut vain ihmisiin kohdistuvan yhdenvertaisuuden. Kriteerit ovat olleet siis tiukemmat kuin aiemmin, mutta tunnistettujen vaikutusarvioiden määrä on silti kasvanut hieman.

Yhdenvertaisuusvaikutusten arviointi jakautui hallinnonaloittain seitsemän ministeriön kesken. Suhteellisesti eniten – eli kun verrattiin yhdenvertaisuuskirjauksia kunkin hallinnonalan vuonna 2017 antamiin esityksiin – vaikutuksia ministeriöistä arvioivat opetus- ja kulttuuriministeriö (45 %), sosiaali- ja terveysministeriö (19 %) ja oikeusministeriö (19 %). Suhteutettuna antamiinsa esityksiin vuonna 2017 muut hallinnonalat arvioivat esityksistään yhdenvertaisuusvaikutuksia seuraavasti: valtiovarainministeriö (8 %), maa- ja metsätalousministeriö (10 %), sisäministeriö (8 %), liikenne- ja viestintäministeriö (9 %). Yhdenvertaisuusvaikutuksia ei ollut esityksissä lainkaan ympäristöministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, ulkoministeriön,

<sup>24</sup> Vuoden 2014 osalta tulokset Kemiläinen & Keinänen 2015, 7.

valtioneuvoston kanslian ja puolustusministeriön esityksissä. Toisaalta kaksi jälkimmäistä ministeriötä antoivat selvästi muita vähemmän hallituksen esityksiä ylipäätään.<sup>25</sup>

Hallinnonaloista eniten yhdenvertaisuutta arvioivia vaikutuksia löytyi myös vuonna 2012 opetus- ja kulttuuriministeriön esityksistä. Toiseksi eniten kirjauksia oli tuolloin työ- ja elinkeinoministeriön (17 %) ja kolmanneksi oikeusministeriön (13 %) esityksissä. Vuonna 2017 työ- ja elinkeinoministeriön esityksissä ei ollut sen sijaan yhtään kirjausta. Muutos selittynee sillä, että tähän selvitykseen tiukennettiin yhdenvertaisuuden määritelmää siten, että se voi kohdistua vain ihmisiin eikä esimerkiksi yrityksiin tai muihin taloudellisiin toimijoihin.

Hallinnonaloista **osallistumista päätöksentekoon** arvioivat pelkästään sosiaali- ja terveysministeriö (16 %), opetus- ja kulttuuriministeriö (15 %), maa- ja metsätalousministeriö (10 %), ympäristöministeriö (8 %), oikeusministeriö (6 %), työ- ja elinkeinoministeriö (5 %) ja liikenne- ja viestintäministeriö (4 %). Hallinnonaloista valtioneuvoston kanslialla, ulkoministeriöllä, sisäministeriöllä, puolustusministeriöllä ja valtiovarainministeriöllä ei ollut esityksiä, jotka olisivat sisältäneet vaikutusarvioita osallistumisesta päätöksentekoon ja vaikuttamiseen.

Vaikutusarvioita **oikeusturvasta** esiintyi hallinnonaloista suhteellisesti eniten tarkasteltuna useimmiten seuraavien ministeriöiden esityksissä: puolustusministeriö (33 %), maa- ja metsätalousministeriö (20 %), oikeusministeriö (19 %), sisäministeriö (17 %), ympäristöministeriö (17 %), liikenne- ja viestintäministeriö (12 %), sosiaali- ja terveysministeriö (6 %), opetus- ja kulttuuriministeriö (5 %) ja valtiovarainministeriö (3 %). Hallinnonaloista yhtään vaikutusarvioita oikeusturvasta ei ollut valtioneuvoston kanslian, ulkoministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön esityksissä.

Kahta viimeiseksi esiteltyä oikeusvaikutuslajia eli oikeusturvaa ja osallistumista päätöksentekoon ja vaikuttamiseen ei ole arvioitu aikaisempina vuosina erikseen, joten vuoden 2017 tuloksia ei voida verrata niihin. Esimerkiksi selvityksissä, joissa tutkittiin hallituksen esityksiä vuosilta 2012 ja 2013 (Slant & Rantala 2013; Rantala ym. 2015), oikeusturva ja osallistuminen päätöksentekoon ja vaikuttamiseen sisältyivät vaikutuslajiin, joka sisälsi kansalaisten asemaan ja toimintaan yhteiskunnassa kohdistuvat vaikutukset.

---

<sup>25</sup> Valtioneuvoston kanslia antoi 2 esitystä ja puolustusministeriö 3.

### ***Muut oikeudet***

Edellä esiteltyjen oikeuksien lisäksi esityksissä mainittiin myös muita perusoikeuksia (kappalemäärät kirjauksista suluissa): henkilötietojen suoja (5); lasten oikeudet (5); perusoikeudet tai perus- ja ihmisoikeudet kokonaisuutena (4); yksityisyyden suoja (3); luottamuksellisen viestin salaisuus (3); yksilön oikeusasema (2); vastuu ympäristöstä ja oikeus terveelliseen ympäristöön (2); vaali- ja osallistumisoikeus, vaalisalaisuus ja -vapaus, äänioikeus (1); oikeus sosiaaliturvaan (1); oikeus työhön ja ammatin harjoittamiseen (1).

Esityksistä tunnistettiin lisäksi ihmisiin kohdistuvia erityisoikeuksia. Erityisoikeudet ovat lakisääteisiä oikeuksia, joista voidaan tunnistaa ”jonkun oikeus johonkin”, mutta jotka ovat tarkemmin rajattuja ja perustuvat pikemminkin tilannekohtaisiin oikeuksiin kuin laajoihin ja jakamattomiin oikeuksiin, kuten perus- ja ihmisoikeudet. Erityisoikeudet voivat olla myös rajattu käsittämään vain tiettyjä ihmisryhmiä kuten lapsia tai eläkeläisiä. Näin on esimerkiksi alla olevissa opiskelijoita ja lapsia koskevissa esityskatkelmissa.

Opiskelijalla olisi oikeus suorittaa olemassa olevan opinto-oikeutensa mukaiset opinnot. (HE 73/2017 vp, 41.)

Varhaiskasvatuslain mukaan jokaisella lapsella on ollut oikeus koko-aikaiseen varhaiskasvatukseen vanhempien vanhempainrahakauden päätyttyä siihen saakka kunnes lapsi on siirtynyt oppivelvollisena perusopetukseen. (HE 115/2017 vp, 19.)

Aineistossa tällaisia erityisoikeuksia ovat yllä olevien esimerkkien lisäksi muun muassa lapsen oikeus päivähoitoon, lesken oikeus perhe-eläkkeeseen, opiskelijan oikeus suorittaa loppuun aloittamansa opinnot ja matkustajan oikeus peruuttaa matkapakettisopimus.

### ***Sukupuolivaikutusten arviointi***

Kaikkia lakihankkeita käynnistettäessä tulee selvittää, onko sukupuolivaikutusten arvioinnille tarvetta (oikeusministeriö 2007, 35; sosiaali- ja terveysministeriö 2016, 36–37)<sup>26</sup>. Sukupuolivaikutukset ovat vaikutuslaji, jossa arvioidaan, millaisia vaikutuksia sääntelyllä on naisiin, miehiin ja sukupuolivähemmistöihin ja heidän asemaansa yhteiskunnassa. Tällöin arvioidaan esimerkiksi sitä, koskeeko sääntelyhanke aluetta, jossa on sukupuolten välisiä eroja tai merkitystä tasa-arvon edistämisessä. Tasa-arvolla tarkoitetaan

<sup>26</sup> Hallituksen esitysten laatimisohjeiden (oikeusministeriö 2004, 17–18) mukaan sukupuolivaikutukset on selvitettävä ja kirjattava esitykseen ikään kuin se olisi aina mahdollista, eli painotus on toisenlainen.

tässä eri sukupuolten yhtäläisten mahdollisuuksien turvaamista. Naisten ja miesten välistä tasa-arvoa voi arvioida esimerkiksi työelämässä, mahdollisuudessa hoitaa lapsia ja yhdistää työ- ja perhe-elämä, terveydessä ja sairastavuudessa sekä näihin liittyvien palveluiden tarpeessa tai turvallisuudessa ja väkivallan uhatta. (Oikeusministeriö 2007, 35–36.) Perustuslaki ja tasa-arvolaki ohjaavat sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseen. Sukupuolivaikutuksia arvioidaan, jotta voidaan hallinnollisin keinoin edistää tasa-arvon toteutumista. Sukupuolivaikutusten arviointi on siis keskeistä, jotta voidaan varmistaa, ettei sääntelyllä aiheuteta välillisesti tai välittömästi syrjiviä sukupuolivaikutuksia. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2016, 36.)

**Taulukko 3** Sukupuolivaikutusten arviointi esityksissä

Sukupuoli-vaikutuksia	Ehdotuksella on vaikutuksia	Arvioitu ettei ole vaikutuksia	Arviointi epäselvä	Kaikista esityksistä
<b>Esityksiä (N)</b>	23	11	6	40 (/201)
<b>%</b>	11,4 %	5,4 %	2,9 %	19,9 %

Ohjeiden mukaan sukupuolivaikutusten arvioinnin tarve on siis jokaisen lakihankkeen osalta erikseen selvitettävä. Osassa esityksistä sukupuolivaikutusten arvioinnille ei ole havaittu tarvetta. Tällöin sukupuolivaikutusten arvioinnista tai sukupuolivaikutusten arvioinnin tarpeen selvityksestä ei välttämättä erikseen mainita esityksissä. Tarkastelimme esityksistä kaikkia kirjauksia, joissa sukupuolivaikutuksien arvioinnista oli mainittu. Tarkasteluun on sisällytetty siis sekä varsinaiset sukupuolivaikutusten arvioinnit että maininnat siitä, että esityksellä ei ole sukupuolivaikutuksia. Osassa tarkastelun kohteena olevista esityksistä sukupuolivaikutusten arviointi oli jollain tavalla epäselvä. Kuten taulukosta 3 voi havaita, sukupuolivaikutuksia on ylipäänsä arvioitu 40 esityksessä. Näistä 23 esityksen vaikutusarviossa on tunnistettu esityksellä olevan sukupuolivaikutuksia tai mahdollisia sukupuolivaikutuksia, 6 esityksessä sukupuolivaikutusten arviointi oli kirjattu epäselvästi, ja 11 esityksen vaikutusarviossa todettiin, ettei esityksellä ole sukupuolivaikutuksia. Lopuissa esityksissä ei ollut sukupuolivaikutusten arvioinnista mainintaa. Prosentuaalisesti tämä tarkoittaa, että 20 prosentissa esityksistä oli arvioitu sukupuoleen kohdistuvia vaikutuksia. Alla on esimerkkejä edellä esitetyistä kolmesta kategoriasta.

Esityksessä on arvioitu, että esityksellä ei ole vaikutuksia: *”Esityksellä ei ole sukupuolivaikutuksia”* (HE 85/2017 vp, 16). Esityksessä on arvioitu, että esityksellä on sukupuolivaikutuksia: *”Työttömistä ulosottovelallisista noin kaksi kolmasosaa on miehiä. Esityksellä olisi siten vaikutuksia ennen muuta*

*miesten asemaan.” (HE 150/2017 vp, 12.) Sukupuolivaikutusten osalta epäselvä vaikutusarviointi, joka sisältää kirjauksen sukupuoleen kohdistuvista vaikutuksista: ”Lukiokoulutukseen vuosittain valituista on enemmistö tyttöjä. Valtakunnallisesti ja alueellisesti monipuolisen opetustarjonnan turvaaminen kannustaa molempia sukupuolia hakeutumaan lukio-opintoihin. Etenkin poikien suosimien liikunnan, matematiikan ja luonnontieteiden erityisten koulutustehtävien voidaan arvioida lisäävän poikien halukkuutta lukio-opintoihin”. (HE 20/2017 vp, 15.)*

Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (2018) selvitti myös vastikään sukupuolivaikutusten arviointia vuoden 2017 hallituksen esityksistä. Selvityksen mukaan noin joka viidennestä esityksestä löytyy arviointi sukupuolivaikutuksista. Tulokset ovat linjassa saamiemme tulosten kanssa, vaikka niissä on muutaman esityksen ero. Ero selittyy todennäköisesti erilaisella analyysitavalla. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen selvityksessä sukupuolitarkastelut etsittiin esityksistä sanahauilla hiukan erityyppisellä luokittelutavalla: tässä selvityksessä etsittiin sukupuolitarkasteluja vain hallituksen esityksen vaikutusarvioluvusta. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos toteutti samanlaisen arvioinnin vuonna 2016; tällöin arvioitiin, että noin 15 prosentista esityksiä tunnistettiin sukupuolivaikutuksia.

Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos selvitti sukupuolivaikutusten arviointia vuonna 2012 (Slant & Rantala 2012, 51–52). Silloin viidestä prosentista esityksiä löytyi arvio sukupuolivaikutuksista. Vastaavasti vuonna 2013 esityksistä kolmessa prosentissa oli sukupuolivaikutusarvio. Vuonna 2009 luku oli 7 prosenttia. (Rantala ym. 2015, 28.) Sukupuolivaikutusten arviointi näyttää siten nousseen jonkin verran, riippuen hieman siitä mihin tarkasteluvuoteen tuloksia verrataan. Hieman paremmasta kehityssuunnasta huolimatta Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (mt.) korostaa, että ”varsinaisia sukupuolivaikutuksia on arvioitu vain harvoin” ja että sukupuolivaikutusten arviointeja puuttuu myös sellaisista hankkeista, joissa arviointi olisi selvästi ollut asianmukaista tehdä. Huomasimme aineiston luokittelussa samoja puutteita. Sukupuolivaikutusten arviointien laadussa on vielä kehitettävää.

### ***Kielellisten oikeuksien arviointi***

Sosiaali- ja terveysministeriön ohjeen (2016, 42) mukaan kielelliset vaikutukset liittyvät ennen kaikkea kansalaisten perustuslain 17§:n mukaiseen oikeuteen saada julkiset palvelut kansalliskielillä suomeksi ja ruotsiksi, ja lisäksi saamen kielilain mukaisiin kielellisiin oikeuksiin. Kyseinen ohje antaa melko tarkkoja neuvoja kielellisiin oikeuksiin kohdistuvien vaikutusten ar-

vioitiin. Esimerkiksi vaikutusta kielellisten palveluiden saatavuuteen on arvioitava sekä lyhyen että pitkän aikavälin vaikutusten näkökulmasta, ja viiranomaisten on huolehdittava kansalaisten kielellisten oikeuksien toteutumisesta oma-aloitteisesti.

Tässä osiossa arvioidaan kielellisiä vaikutuksia, kun ne liittyvät kielellisiin oikeuksiin. Kieltä ja kulttuuria muista lähtökohdista tarkasteltiin edellisessä jaksossa 2.3.1. Vaikutusarviot ovat voineet arvioida molempia näkökulmia: tällöin esitys on luokiteltu sekä kieli- ja kulttuurivaikutukseksi että vaikutukseksi kielellisiin oikeuksiin. Esimerkiksi esityksessä HE 114/2017 tuotiin esiin molempia vaikutuslajeja; esityksellä arvioidaan olevan vaikutuksia kielten tarjontaan (eli kieli- ja kulttuurivaikutuksia), mutta sen sijaan vaikutusarvion mukaan sääntely ei vaikuta kielellisiin oikeuksiin.

Kokeilun toteuttaminen laajentaa jossain määrin opiskeltavien kielten tarjontaa kokeiluun osallistuvissa kunnissa ja lisää Suomessa vähän opiskeltujen kielten osaamista. Koska kokeilu on määräaikainen koskien vain tiettyjä ikäluokkia ja se toteutetaan laajuudeltaan rajatusti, sillä ei voida arvioida olevan koko yhteiskunnan laajuisesti vaikutuksia kielellisten oikeuksien ja toisen kotimaisen kielen osaamisen kannalta. (HE 114/2017 vp, 9.)

Kielellisiä oikeusvaikutuksia arvioitiin yhteensä yhdeksässä esityksessä. Näistä kahdessa tunnistettiin, että esityksellä ei ole vaikutuksia kielellisten oikeuksien toteutumiseen. Toinen niistä oli yllä oleva esimerkki HE 114/2017 vp ja toinen on alla oleva esitys, joka käsittelee pelastustoimen järjestämistä.

Lakiehdotuksella ei arvioida olevan heikentäviä vaikutuksia kielellisiin oikeuksiin, yhdenvertaisuuteen, tasa-arvoon tai työllisyyskysymyksiin. (HE 16/2017 vp, 14.)

Muut seitsemän esitystä olivat sellaisia, että niillä arvioitiin olevan vaikutuksia kielellisiin oikeuksiin. Näissä vaikutusten arvioinneissa viitattiin erityisesti yhdenvertaisuuteen ja ihmisten yhtäläisiin oikeuksiin käyttää äidinkieltään. Useat esityksistä liittyivät sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiseen (HE 15/2017 vp, HE 47/2017 vp, välillisesti myös 44/2017 vp).

Ammattikorkeakoulujen opiskelijoille vahvistettava oikeus käyttää omassa asiassaan omaa äidinkieltään, suomea tai ruotsia, olisi yksilön perusoikeuksien toteutumisen kannalta erittäin tärkeä uudistus. - - - Esitys olisi omiaan myös yhdenmukaistamaan yksilön oikeuksia eri ammattikorkeakouluissa sekä ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen kesken. (HE 73/2017 vp, 44.)

Kaikista vuoden 2017 hallituksen esityksistä kielellisiä oikeuksia arvioitiin yhteensä kolmesta prosentista esityksiä. Kokonaisuudessaan kielellisten oikeuksien arviointi esityksistä onkin erittäin vähäistä. Vuonna 2009 kielellisiä vaikutuksia tunnistettiin kuudessa prosentissa esityksiä, vuonna 2012 kahdesta prosentista ja vuonna 2013 kahdesta prosentista esityksiä (Slant & Rantala 2013, 53; Rantala ym. 2015, 28). Aiempina vertailuvuosina tutkittiin kuitenkin kielellisiä vaikutuksia ylipäättään yhtenä kokonaisuutena, jolloin myös esimerkiksi kielten asemaan kohdistuvat vaikutukset on sisällytetty kuuluvaksi kyseiseen muuttujaan (jotka tässä selvityksessä siis luokiteltiin sisältövaikutuslajin kieli- ja kulttuuriasiat alle). Kun nuo vaikutukset kieleen ja kulttuuriin ja kielellisiin oikeuksiin lasketaan yhteen, niin ylipäättään kieleen liittyviä vaikutuksia oli arvioitu yhteensä 5 prosentissa. Kokonaisuudessaan luku on siis hieman korkeampi kuin aiempina vuosina. Toisaalta osa kieli- ja kulttuurivaikutuslajiin kohdistuu myös kulttuurivaikutuksia, jotka eivät välttämättä suoraan liity kielisiin. Tästä syystä luku ei ole suoraan vertailukelpoinen. Tarkastelunäkökulmasta riippumatta kielellisten oikeuksien tunnistamisessa ei näytä olevan kovinkaan suurta muutosta aiempiin vuosiin verrattuna. Kielellisten oikeuksien tunnistaminen on kovin vähäistä, kun otetaan huomioon Suomen kaksikielisyys ja vähemmistökielten asema.

### 2.3.3 Ihmisvaikutusten kohdentuminen ryhmittäin

Seuraavaksi esitellään, mihin väestö- tai erityisryhmiin edellisissä alaluvuissa tunnistetut, ihmisvaikutuksia sisältäneet vaikutusarviot ovat kohdentuneet. Valtioneuvoston (oikeusministeriö 2007, 33) mukaan säädösehdotuksen vaikutuksia on arvioitava ”yleisesti yksittäisen kansalaisen näkökulmasta”. Tämä on yhä tärkeämpää, kun yhteiskunta muuttuu kansainvälisemmäksi ja epäyhtenäisemmäksi. Myös sosiaali- ja terveysministeriön (2016, 14, 20) ohjeissa korostetaan, että vaikutuksia olisi tarkennettava siten, että arviosta käy ilmi, mihin ihmisryhmiin esitykset kohdistuvat. Vaikutusten erittely ja ihmisvaikutusten arviointi eri ryhmien näkökulmasta on suositeltavaa, sillä vaikutukset ovat harvoin täysin samanlaisia kaikille. Toisaalta HELO:ssa (oikeusministeriö 2004, 15) taas ohjeistetaan, että ”laajahkoissa esityksissä eri vaikutusryhmiä on tarkasteltavana omina alajaksoinaan”. Tämä ilmaus jättää lainvalmistelijan arvioitavaksi, millaiset esitykset määritellään riittävän laajoiksi.

Vaikutusarviot luokiteltiin kahteen eri luokkaan: 1) arvioihin, jotka kohdistuvat *kaikkiin ihmisiin* tai kotitalouksiin yleisesti sekä 2) johonkin *rajaattuun ihmisryhmään*. Ensimmäisen luokan ”yleiset vaikutusarviot” eivät välttämättä kohdistu tosiasiallisesti kaikkiin ihmisiin, mutta ne on usein kirjattu

ikään kuin ne kohdistuisivat kaikkiin kansalaisiin. Ensimmäisen ja toisen luokan erona on siis se, että ensimmäisiä, kaikkiin kohdistuvia vaikutusarvioita, ei ole eritelty esityksessä yksityiskohtaisemmin kohdistuvaksi tiettyyn ryhmään. Rajattuun ihmisryhmään kohdistuvat arviot olivat sellaisia, joissa erikseen tunnistettiin rajattu erityis- tai väestöryhmä, johon vaikutukset kohdistuvat (esim. pienituloiset kotitaloudet, opiskelijat tai työttömät).

Ihmisiin yleisesti kohdistuvia mahdollisia vaikutuksia oli tunnistettavissa yhteensä 60 esityksestä ja tiettyyn ihmisryhmään kohdistuvia 50 esityksestä. Hieman suurempi osa esityksistä kohdentui siis yleisesti ihmisiin, mutta ero ei ole huomattava. Muutama esitys kohdistui sekä ihmisiin yleisesti että johonkin ihmisryhmään. Kuvioon 13 on eritelty ihmisvaikutukselliset vaikutukset, jotka kohdistuvat johonkin rajattuun ihmisryhmään. Yksi vaikutusarvio saattoi sisältää tunnistettuja vaikutuksia useampaan eri ihmisryhmään kohdistuen. Aineiston havaintojen kokonaismäärä (73) on tästä syystä suurempi kuin esitysten, jotka kohdistuivat tiettyyn ihmisryhmään (50). Kuvion havainnot vastaavat siten yhtä vaikutusarviossa mainittua esiintymää. Esimerkiksi alla olevasta esityksestä (HE 125/2017 vp) ihmisryhmiksi on tunnistettu sekä eläkeläiset että nuoret, ja sen alapuolella oleva esitys (HE 50/2017 vp) kohdistuu kotitalouksiin eli ihmisiin yleisesti.

Takuueläkkeen korotus parantaisi kaikkein heikoimmassa asemassa olevien eläkeläisten asemaa sillä sitä maksetaan henkilöille, jotka saavat joko pelkkää kansaneläkettä tai sen lisäksi pientä työeläkettä. - - - Nuoren kuntoutusrahan ja ammatillisessa kuntoutuksessa olevan kuntoutusrahan vähimmäismäärän tasokorotuksen arvioidaan tukevan kuntoutustarpeessa olevien nuorten ja työelämään kiinnittymättömien aikuisten hakeutumista koulutukseen ja muuhun ammatilliseen kuntoutukseen, mikä parantaa heidän mahdollisuuksiaan työllistyä avoimille työmarkkinoille. (HE 125/2017 vp, 5.)

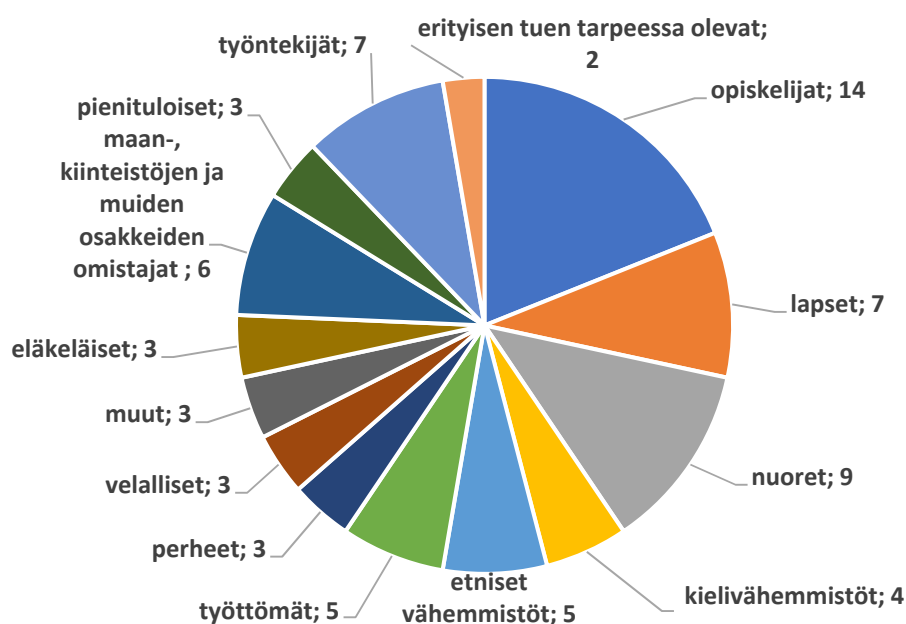
Kotitaloudet eivät pysty osallistumaan kilpailulle avatuille markkinoille ilman etäluettavaa mittauslaitteistoa. Ne voivat kuitenkin tässäkin tapauksessa hyötyä kilpailun laajenemisesta, kun maakaasun toimittajat kilpailuttavat hankintaansa ja tehostavat toimintaansa. (HE 50/2017 vp, 58.)

Ihmisryhmät jaettiin kuvion 13 mukaisesti luokkiin (tarkempi sisältö luokista löytyy liitteestä 2). Eniten vaikutusarvioissa tunnistettiin vaikutuksia, jotka kohdistuvat opiskelijoihin. Kirjauksia opiskelijoista, eli henkilöistä, jotka opiskelevat toisen tai kolmannen asteen oppilaitoksissa, löytyi esityksistä yhteensä 14 kappaletta. Tämän jälkeen eniten kirjauksia tehtiin nuorista (9) ja sitten lapsista (7). Kohderyhmäkirjauksia sisältävistä esityksistä analysoi-



tiin, minkä hallinnonalan alle ne sijoituivat. Tarkoituksena oli selvittää, tunnistavatko ministeriöt ”omia kohderyhmiään” vai arvioidaanko vaikutuksia myös hallinnonaloille mahdollisesti vieraammista vaikutuskokonaisuuksista. Tulokset osoittivat, että ministeriöt tunnistivat ensisijaisesti heidän omaan hallinnonalaansa mielletäviä kohderyhmiä. Kaksi ministeriötä tunnisti eniten kuviossa 13 lueteltuja ihmisryhmiä: opetus- ja kulttuuriministeriö (21 kohdentumiskirjausta) ja sosiaali- ja terveysministeriö (18). Näiden kahden ministeriön kirjausten määrä sisälsi jo hieman yli puolet kaikista kohdentumisista (yhteensä siis 39 kirjausta 73 kirjauksesta).

Opetus- ja kulttuuriministeriön vaikutusarvioissa tunnistettiin erityisesti opiskelijoihin kohdistuvia vaikutuksia. Muita opetus- ja kulttuuriministeriön tunnistamia kohderyhmiä olivat lapset, nuoret, vammaiset, maahanmuuttajat, perhe-eläkkeeseen oikeutetut lesket sekä korkeakoulujen henkilöstö. Sosiaali- ja terveysministeriön tunnistamat kohderyhmät olivat kenties kaikista poikkeimittaisimpia: ne sisälsivät useita erilaisiin sosioekonomisiin ryhmiin kuuluvia kuten eläkeläisiä, opiskelijoita, työttömiä ja yksinhuoltajaperheitä. Mukana olivat myös ETA-valtioon siirtyvät työntekijät, sosiaalihuollon ammattihenkilöt, yksinasujat, ahvenanmaalaiset, nuoret, pienituloiset ja laittomasti maassa oleskelevat henkilöt. Valtioneuvoston kanslia, ulkoministeriö, puolustusministeriö ja ympäristöministeriö eivät tunnistaneet tiettyihin ihmisryhmiin kohdistuvia vaikutuksia. Näistä hallinnonaloista erityisen vähän esityksiä ylipäätään antoivat valtioneuvoston kanslia (2 esitystä) ja puolustusministeriö (3 esitystä), mikä saattaa osin selittää tuloksia.



**Kuvio 13** Vaikutusten kohdentuminen ryhmittäin (N=73)

Muut hallinnonalakohtaiset kohdentumiskirjaukset olivat melko odotettavia eli ministeriöt tunnistivat melko hyvin ns. ”omia” kohderyhmiään. Esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön tunnistamia erityisryhmiä olivat muun muassa nuoret ja opiskelijat, työttömät, osa-aikatyöntekijät ja saamelaiset – saamelaisia lukuun ottamatta siis kiinteästi työhön liittyviä ryhmiä. Valtiovarainministeriön ryhmät jakautuivat odotetusti erilaisiin varallisuusperusteisiin ryhmiin kuten pienituloisiin, sijoittajiin ja kiinteistönomistajiin. Hyvin samankaltaisia ryhmiä oli kirjannut maa- ja metsätalousministeriö, kun esityksissä mainittiin kiinteistön-, osakkaiden- ja metsänomistajia. Lisäksi eräästä ministeriön esityksestä löytyi kohdentuminen lapsiin. Oikeusministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön sekä sisäministeriön tunnistamissa ryhmissä oli yhteistä jonkinlainen liittymä ulkomaalaisiin. Tarkempi erittely hallinnonaloittain erityisryhmäkohtaisista kirjauksista löytyy liitteistä 2 ja 3.

Opiskelijat, nuoret, lapset ja työntekijät olivat tunnistetuimpia kohderyhmiä vuoden 2017 esitysten vaikutusarviokirjauksissa. Opiskelijoihin kohdistuvista kirjauksista (14) kahdeksan oli opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalta, ja loput sosiaali- ja terveysministeriön (4) ja työ- ja elinkeinoministeriön (3) hallinnonaloilta. Lapsiin kohdistuvista kirjauksista (7) neljä kuului opetus- ja kulttuuriministeriön esityksiin. Muissa eniten tunnistetuissa erityisryhmissä hallinnonalat jakautuivat tasaisemmin; nuoriin kohdistuvia vaikutuksia (9) oli kirjannut viisi hallinnonala, ja työntekijöihin kohdistuvia vaikutuksia (7) löytyi niin ikään viideltä hallinnonalalta. Vain yhden hallinnonalan tunnistamia kohderyhmiä olivat velalliset (3 kirjausta, oikeusministeriö) ja erityisen tuen tarpeessa olevat ryhmät (2 kirjausta, opetus- ja kulttuuriministeriö). Muut -luokka (3 kirjausta) sisälsi seuraavat ryhmät: metsästäjät, ulkomaalaiset, yksinasujat. Kaikki muut -luokan kirjaukset olivat eri hallinnonaloilta. Ryhmistä myös ulkomaalaiset ja etniset vähemmistöt (5 kirjausta), nuoret (9 kirjausta) sekä työntekijät (7 kirjausta) olivat kirjavasti tunnistettuja, näitä kaikkia luokkia tunnistettiin vaikutusten kohderyhmänä viidellä hallinnonalalla.

### 2.3.4 Määrälliset, myönteiset ja kielteiset vaikutusarviot

#### ***Määrälliset vaikutukset***

Esityksistä luokiteltiin ihmisiin kohdistuvia määrällisiä vaikutusarvioita, jotka oli kirjattu numeerisesti tai sanallisesti. Tällaiset määrälliset vaikutukset sisälsivät esimerkiksi arvioita siitä, kuinka suureen joukkoon esityksen

vaikutuksen arvioidaan kohdistuvan tai kuinka suuri vaikutus euromääräisesti tai prosentuaalisesti muutoksella arvioidaan olevan. Ihmisiin kohdistuvia määrällisiä vaikutuksia tunnistettiin 39 esityksen vaikutusarvioinnissa. Näistä esityksistä 3 oli epäselviä, jolloin tekstistä ei voitu päätellä yksiselitteisesti liittyykö esitetty määrällinen tieto vaikutuksiin vai taustavolyymiin. Näin ollen yhteensä 40 prosentissa ihmisvaikutuksellisia esityksiä ja 19 prosentissa kaikkia vuoden 2017 esityksiä on arvioitu vaikutuksia määrällisesti. Alla olevassa esimerkissä muutetaan opintotukilakia, ja lasta huoltavan opiskelijan toimeentulon arvioidaan parantuvan opintorahan huoltajakorotuksen noston vuoksi. Esimerkin vaikutusarvioon sisältyy määrälliset arviot sekä siitä, kuinka suureen ryhmään vaikutus arviolta kohdistuu että korotuksen määrästä.

Huoltajakorotuksen saisi arviolta 19 000 lasta huoltavaa opiskelijaa.  
 - - - Opintorahan määrä nousisi lasta huoltavalla opiskelijalla 250,28 eurosta 325,28 euroon kuukaudessa (30 %). (HE 139/2017 vp, 11.)

Alla olevassa esimerkissä ehdotetaan säädettäväksi veronkantolaki, jolla muutetaan muun muassa tuloverotusta, lahja- ja perintöverotusta, kiinteistöverotusta ja työnantajan sairausvakuutusmaksuja. Muutoksien määrällisiä vaikutuksia esitellään numeerisesti.

Kiinteistövero maksavien verovelvollisten määrän kasvaisi noin 20 000 verovelvollisella, kun kiinteistöveron pienin maksuunpantava määrä alenisi 17 eurosta kymmeneen euroon. - - - Luonnollisista henkilöistä ja kuolinpesistä kiinteistöverotuksen arvioidaan päättyvän 95 prosentilla eli noin 1,8 miljoonalla verovelvollisella jo kesäkuussa. - - - Pienimmän määrättävän kiinteistöveron määrän alentaminen kymmeneen euroon tarkoittaisi, että arviolta noin 20 000 uudelle verovelvolliselle tulisi velvollisuus tarkistaa kiinteistöverotuspäätös ja maksaa kiinteistövero. Tämä määrä vastaa noin yhtä prosenttia kiinteistön omistajista. - - - Myöhästymisseuraamus nousisi 55 000 verovelvollisella, laskisi 20 000 verovelvollisella ja pysyisi ennallaan noin 2 000 verovelvollisella. (HE 97/2017 vp, 90, 98, 100.)

Alla olevassa esimerkissä ehdotetaan muutettavaksi yleisradioverolakia. Ehdotuksen mukaan yleisradiovero kevenisi alimmissa tuloluokissa, ja ehdotetun muutoksen määrällisiä vaikutuksia esitellään tässä numeerisesti.

Yleisradioveroa maksavien lukumäärä alenisi ehdotuksen johdosta noin 390 000 henkilöllä. Muutos lisäisi näiden henkilöiden käytettävissä olevia tuloja vähintään 70 eurolla vuodessa. - - - Veron enim-

mäismäärän korottaminen kiristäisi enimmäismäärää maksavien verovelvollisten verotusta 20 eurolla vuodessa. Henkilöitä, joiden verotus kiristyisi muutoksen seurauksena, on arviolta noin 2,8 miljoonaa. Ehdotus kaventaisi tuloeroja hieman, Gini-kertoimella mitattuna noin -0,03 prosenttiyksikköä. (HE 108/2017 vp, 5 – laki yleisradioverolain muuttamisesta, jolla kevennetään verotusta pienimmissä tuloluokissa.)

Määrällisten arvioiden lisäämistä vaikutusten arviointiin on korostettu paljon 2010-luvun lainvalmistelukeskustelussa, ja se näkyy esimerkiksi lainsäädännön arviointineuvoston lausunnoissa. Keskiössä ovat olleet yhtä lailla taloudelliset vaikutukset ja niiden arvioiminen. Osiossa 2.3.1 esitettyjen tulosten mukaan sisältövaikutuslajeista eniten määrällisistä arvioita on tehty ihmisten taloudelliseen asemaan liittyvistä vaikutuksista: yhteensä 62 prosentissa ihmisvaikutuksia sisältävistä esityksistä on tunnistettu ihmisten taloudelliseen asemaan kohdistuvia vaikutuksia. Taloudelliset vaikutukset ovat usein luonteeltaan sellaisia, että niistä on mahdollista esittää melko tarkkojakin määrällisiä tietoja, jos tehdään muutoksia esimerkiksi etujen määrään. Vaikutuslajikohtaiset erot näkyivät hyvin, kun tarkastelimme, mitä vaikutuslajeja ne esitykset, joissa oli määrällinen vaikutusarvio, sisälsivät. Määrälliset vaikutusarviot kohdistuivat analyysin mukaan lähes kaikissa esityksissä ihmisten taloudelliseen asemaan ja jonkinlaisiin esitettyihin euromääräisiin muutoksiin. On kuitenkin muistettava, että on hyvin esityslajikohtaisia vaikutuslajikohtaisia, pystytäänkö vaikutusten arvioinnissa tekemään määrällistä arviota. Vaikutuslajia, kuten yhdenvertaisuus tai ihmisten keskinäiset suhteet, on lähes mahdotonta määrällistää.

Määrällisiä vaikutuksia ei suoraan pystytä vertaamaan aiempien vuosien tuloksiin, koska vuoden 2017 tiedot on kerätty hieman eri tavalla kuin aiempina vuosina. Suuntaa antava vertailu voidaan kuitenkin tehdä, mikäli verrataan aiempien vuosien selvitysten tuloksia hallituksen esityksistä, joihin sisältyi ihmisiin kohdistuvien vaikutuslajien tunnistamista.<sup>27</sup> Esimerkiksi vuonna 2012 ihmisvaikutuksia sisältävistä esityksistä määrällisiä vaikutuksia oli 13 prosentissa kaikkia esityksiä. Vuonna 2013 tuo vastaava luku oli yhdeksän prosenttia. (Rantala ym. 2015, 29.) Vuoden 2017 hallituksen esityksistä määrällisiä vaikutuksia oli vastaavasti 19 prosentissa kaikkia esityk-

<sup>27</sup> Tällöin ihmisiin kohdistuvat vaikutuslajit olivat vaikutukset kotitalouksiin, kansalaisten asemaan, työllisyyteen ja työelämään, sosiaali- ja terveysvaikutukset, lapset ja nuoret, yhdenvertaisuus, sukupuolten tasa-arvo, kielelliset vaikutukset. Näiden vaikutuslajien prosentuaaliset määrät laskettiin yhteen, jolloin saatiin karkea kokonaislukumäärä ihmisiin kohdistuvista vaikutuksista.

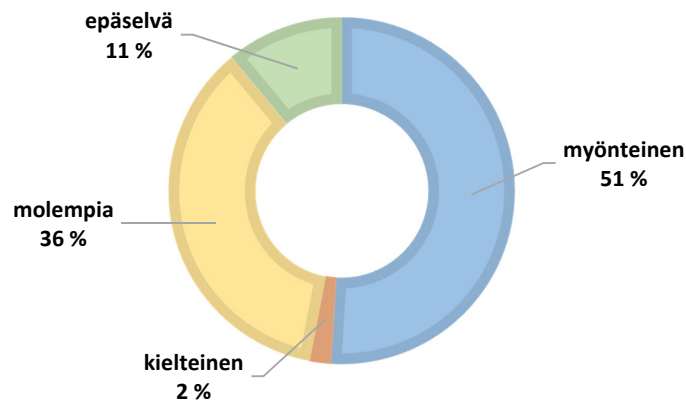
siä. Prosenteissa ilmeneviä eroja ei kannata vertailla turhan tarkasti, sillä tarkastelutavat eroavat toisistaan, mutta hyvin karkean analyysin perusteella näyttäisi siltä, että ihmisvaikutusten määrällinen arviointi on kasvussa.

### ***Myönteiset ja kielteiset vaikutukset***

Vaikutusten arvioinnissa on eroteltava hankkeen tavoitellut vaikutukset ja hyödyt sekä kustannukset ja mahdolliset kielteiset vaikutukset, kuin myös mahdolliset riskit ja odottamattomat vaikutukset (oikeusministeriö 2007, 10). Kielteisten vaikutusten kirjaaminen avoimesti vaikutusarviointijaksoihin lisää myös vaikutusarviointien uskottavuutta ja luotettavuutta, mikä antaa otollisemmat lähtökohdat päätöksentekijöille (Slant & Rantala 2013, 60).

Vaikutusarvioista tutkittiin, ovatko ihmisiin kohdistuvat vaikutukset kuvattu luonteeltaan *myönteisiksi* vai *kielteisiksi*. Luokittelu perustuu lainvalmistelijan tekemiin kirjauksiin vaikutusarviojaksossa, jolloin sellaisia vaikutusarvioita, joista ei ole selvästi käynyt ilmi vaikutusten luonne, ei ole luokiteltu edellä mainittuihin luokkiin, vaan *epäselviksi*. Esimerkiksi sellaiset vaikutusarviot, joissa lainvalmistelija on kirjannut arviot äärimmäisen neutraalisti eikä ole ottanut kantaa vaikutuksen luonteeseen, on luokiteltu epäselviksi. Epäselvään luokkaan kuuluu myös sellaiset arviot, joiden vaikutuskirjaukset olivat niin epäselviä, että niiden luokittelu ei onnistunut.

Myönteisiksi vaikutuksiksi luokiteltiin esitykset, joissa lainvalmistelija arvioi vaikutuksen olevan positiivinen tai kun lainsäätäjä esittää vaikutuksesta aiheutuvan suoraa tai välillistä hyötyä, tai parantavan nykytilaa. Myönteisiksi luokiteltuihin vaikutusarvioihin sisältyy lisäksi sellaiset vaikutukset, joilla lainvalmistelija arvioi olevan sääntelyä keventävä tai jotakin asiaa turvaava, suojaava, parantava, kannustava, tukeva, helpottava, sujuvoittava, tehostava, edistävä, mahdollistava, hyvää lisäävä, oikeuksia antava, arkea helpottava tai taakkaa keventävä vaikutus. Myönteisiksi vaikutuksiksi luokiteltiin myös muutamat tapaukset, joissa lainvalmistelija arvioi, että tilanne ei heikkene tai ei huonone esityksen vaikutusten seurauksena. Kielteisiksi vaikutuksiksi luokiteltiin esitykset, joissa lainvalmistelija arvioi esityksen vaikutusten aiheuttavan ihmisille esimerkiksi lisää kuluja tai heikentävän tukia tai jotka ylipäänsä heikensivät jotakin asiaa, lisäsivät epävarmuutta, nostivat hintoja, lisäsivät eriarvoisuutta, vähensivät valinnanvapautta, näyttäytyivät uhkina, heikensivät laatua, muodostivat riskitekijöitä tai vaikuttivat suoraan tai välillisesti kielteisesti johonkin asiaan. Osa vaikutusarviointijaksoista sisälsi sekä myönteisiä että kielteisiä vaikutuksia. Nämä esitykset sisällytettiin luokkaan *molempia*.



**Kuvio 14** Ihmisvaikutuksia sisältävien esitysten myönteiset ja kielteiset vaikutukset (N=97)

Myönteisiä vaikutuksia paitsi tunnistetaan eniten, myös kirjataan suuremmin ja monisanaisemmin kuin kielteisiä (kuvio 14). Lähes tasan puolet (51 %) ihmisvaikutuksellisista esityksistä sisälsi pelkästään myönteisiä vaikutuksia. Molempia-luokassa on toiseksi eniten vaikutusarviojaksoja (36 %). Molemmat-luokan rajoituksena on, että arvioidut myönteiset ja kielteiset vaikutukset eivät välttämättä ole toisiinsa nähden tasapainossa. Luokka ei siten ole kovin informatiivinen sen sisältämien esitysten myönteisten ja kielteisten vaikutusten suhteesta. Alla olevassa esimerkissä on poimintoja yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamista käsittelevästä hallituksen esityksestä, jonka seurauksena Tampereelle luotaisiin uudenlainen korkeakoulukokonaisuus. Esityksen mahdollisia riskejä ja mahdollisia myönteisiä vaikutuksia arvioidaan muun muassa opiskelijan näkökulmasta esimerkiksi koulutuksen työelämävastaavuutta, koulutuksen tukipalveluiden sekä koulutuksen laatua koskevien seikkojen kautta.

Nämä suunnitelmat toteutuessaan parantaisivat opiskelijoiden saaman koulutuksen laatua. Opiskelun ja tutkimuksen tukipalvelut paransivat yhdistyvien resurssien ansiosta. - - - Joissakin tapauksissa opetuksen laatu voisi myös heiketä. Riskinä voi olla opetuksen liiallinen keskittyminen. On myös mahdollista, että opetus joissakin tapauksissa etääntyisi tutkinnon myöntävän yliopiston tutkimuksesta, muuttuisi yksilöllisestä opetuksesta massaopetukseksi tai johtaisi opetuksen hankkimiseen sieltä, mistä sen halvimalla saa. (HE 73/2017 vp, 42, 43.)

Alla oleva esimerkki koskee hallituksen esitystä uudeksi alkoholilaiksi, jonka myötä muun muassa alkoholijuominen vähittäismyyntin yksinoikeutta muutettaisiin sallimalla päivittäistavarakauppojen myydä aikaisem-

paa vahvempia oluita, siidereitä ja long drink -juomia. Tällä muutoksella arvioidaan olevan moninaisia myönteisiä ja kielteisiä vaikutuksia, joista osa on poimittu alla olevaan esimerkkiin.

Kotitalouksien välittömään taloudelliseen asemaan muutokset vaikuttaisivat positiivisesti. - - - Jos alkoholin kulutus lisääntyy tai väkevoityy, yksilö- ja perhetasolla alkoholin aiheuttamat haitat voivat nousta huomattavasti hyötyjä suuremmiksi. - - - Aiempaa väkevämpien juomalajien saatavuus päivittäistavarakaupoista helpottaa niitä jo kuluttavien ostosmatkoja. - - - Empiirisen ja teoreettisen tiedon perusteella on varmaa, että alkoholin kokonaiskulutusta lisäävä lakiuudistus vaikuttaa kielteisesti väestön terveyteen ja sosiaaliseen hyvinvointiin. (HE 100/2017 vp, 51, 52, 56.)

Tulokset osoittavat, että esityksen vaikutukset kirjataan vain harvoin pelkästään kielteisiksi. Vain kahdessa prosentissa kaikissa esityksissä, joissa arvioitiin ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia, tuodaan esiin ihmisten näkökulmasta ainoastaan kielteisiä vaikutuksia. Pyrkimyksenä näyttää olevan jonkin myönteisen ominaisuuden löytäminen esityksen vaikutuksista, jolloin kielteiset vaikutukset eivät nousisi liiaksi esiin vaikutusarvioista. Tämän takia myönteiset vaikutukset -ryhmä onkin luokkana erittäin epäyhtenäinen, sillä vaikutusten merkittävyys ja vaikutusten toteutuvuus ei kaikissa esityksissä vaikuta aivan todenmukaiselta. Tämän havainnon myötä tuloksiin onkin syytä suhtautua hieman kriittisesti, sillä ne perustuvat vaikutusarvioissa mainittuihin kirjauksiin. Toisaalta on huomattava, että lain tavoiteltuja, myönteisiä vaikutuksia ei välttämättä käsitellä vaikutusarviojaksossa.

Kielteisiä vaikutuksia ei välttämättä haluta kirjata vaikutusarviojaksoihin siinä pelossa, että ne vaikeuttaisivat esityksen hyväksymistä eduskunnassa (Ahtonen ym. 2011, 156–157). Kielteisten vaikutusten tunnistaminen olisi kuitenkin tärkeää, jotta esityksen mahdollisiin haittoihin pystyttäisiin varautumaan sääntelyä toimeenpantaessa. Tästä syystä vaikutusarvioinneissa tulisikin pyrkiä todenmukaisiin vaikutusarviointeihin, joissa tuodaan avoimesti julki myös mahdolliset kielteiset vaikutukset. Tulosten perusteella tällainen arviointi ei näytä kuitenkaan toteutuvan tällä hetkellä.

Kemiläinen ja Keinänen (2015, 9–10) kiinnittivät huomiota kielteisten vaikutusten vähäiseen arviointiin yhteiskunnallisia vaikutuksia sisältävissä esityksissä. Esityksissä kielteisiä vaikutuksia oli tunnistettu noin kuuden prosentin verran kaikista vuonna 2014 annetuista esityksistä. Yhteiskunnallisista vaikutuksista tarkasteltiin vaikutuksia kansalaisten asemaan, sosiaali- ja terveysvaikutuksiin, vaikutuksia yhdenvertaisuuteen, sukupuolivaikutuksia sekä vaikutuksia lapsiin. Slantin ja Rantalan (2013, 60) selvityksessä

kielteisiä vaikutuksia arvioitiin ihmisvaikutuksia<sup>28</sup> sisältävissä esityksissä noin 13 prosentissa suhteessa kaikkiin vuoden 2012 esityksiin ja vuonna 2013 yhdeksässä prosentissa (Rantala ym. 2015, 30). Vuoden 2017 aineistossa kielteisiä vaikutusarvioita oli siis yhteensä 38 %:ssa ihmisvaikutuksia sisältäviä esityksiä. Arvioinnin laadun voidaan todeta näiden numeeristen tietojen perusteella huomattavasti parantuneen.

## 2.4 Yhteiskuntaan laajasti kohdistuvat vaikutukset

Yhteiskuntaan laajasti kohdistuvat vaikutukset luokiteltiin kunkin esityksen osalta seuraaviin vaikutuslajeihin: 1) rikostentorjunta ja turvallisuus, 2) digitalisaatio ja tietoyhteiskunta, 3) infrastruktuuri, 4) valtion- ja kansantalouden kohdistuvat vaikutukset ja 5) muut yhteiskuntaan kohdistuvat vaikutukset. Luokat perustuvat osin aiemmissa tutkimuksissa käytettyihin teemoihin (ks. esim. Slant & Rantala 2013) sekä sääntelyehdotusten vaikutusarvioinnin ohjeistuksen tarkistuslistaan (oikeusministeriö 2007, 56–59), joskin aiemmissa Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen selvityksissä (Slant & Rantala 2013; Rantala ym. 2015) osa yllä mainituista vaikutuslajeista luokiteltiin kansalaisiin kohdistuviksi. (Tarkemmin ihmisiin ja yhteiskuntaan kohdistuvien vaikutusalueiden erottelusta luvussa 2.3 ja 2.4.)

**Rikostentorjunta ja turvallisuus:** Sisältää vaikutusarviot, jotka kohdistuvat yhteiskuntaan ja sen turvallisuuteen. Turvallisuuteen liittyviksi arvioiksi on luokiteltu kaikki arviot, joissa käsite ”turvallisuus” on mainittu: luokka kattaa siten esimerkiksi niin tietoturvallisuuteen, potilasturvallisuuteen kuin myös henkilöturvallisuuteen kohdistuvia vaikutuksia. Vaikutuslajiin sisältyvät lisäksi arvioidut vaikutukset esimerkiksi alttiuteen tehdä rikoksia ja viiranomaisten mahdollisuuksiin ehkäistä rikoksia. Esityksissä on esiintynyt seuraavia aiheita: villieläinten aiheuttamat vahingot, järjestyshäiriöt, liikenne- ja meriturvallisuus, pelastustoimen suuronnettomuusvalmiudet sekä maksamisen turvallisuusriskit. Alla olevassa esimerkissä tehdään muutoksia yksityistielakiin. Yksityisteiden kunnossapitoon liittyvän sääntelyn muutoksilla arvioidaan olevan myönteinen vaikutus liikenneturvallisuuteen.

Esityksellä olisi positiivisia vaikutuksia liikenneturvallisuuteen, sillä esityksellä pyritään tienpidon tason turvaamiseen ja parantamiseen

<sup>28</sup> Ihmisiin kohdistuvat vaikutukset saatiin lisäämällä yhteen prosentit seuraavista vaikutuslajeista: kotitaloudet (8 %), työllisyys ja työelämä (3 %), kansalaisten asema (1 %), yhdenvertaisuus (0 %), lapset ja nuoret (0 %), sukupuolten tasa-arvo (0 %), kielelliset vaikutukset (0 %) ja sosiaali- ja terveysvaikutukset (1 %).



nyt ja tulevaisuudessa. Tienpidosta johtuvalla tien kunnolla on vaikutuksia liikenneturvallisuuteen. (HE 147/2017 vp, 30.)

**Digitalisaatio ja tietoyhteiskunta:** Sisältää vaikutusarviot, joissa on arvioitu vaikutuksia tietoyhteiskuntaan ja sen palveluihin ja käyttöön sekä tietoturvaan. Esitykset ovat liittyneet esimerkiksi laadunhallinta-, tieto-, rekisteröinti- ja arkistointijärjestelmiin, asiakkaiden ja potilaiden tiedon saantiin. Useissa esityksissä uudistetaan lisäksi palvelujen sähköistämistä.<sup>29</sup> Alla olevassa esimerkissä säädetään yrityspalveluiden asiakastietojärjestelmistä, ja kyseisellä sääntelyllä arvioidaan olevan digitalisaatiota ja tietoyhteiskuntakehitystä edistävä vaikutus.

Yhteiset asiakastiedot mahdollistavat asiakkuuksien koordinoitun hoidon, jolloin vältetään päällekkäiseltä asiakkuustyöltä ja tietojen pyytämiseltä asiakkaalta useaan kertaan. - - - Yhteiskäyttöinen asiakastietojärjestelmä tarjoaa organisaatioille yhtenäisellä tietorakenteella ja rajapinnoilla toteutetun tietopalvelukokonaisuuden organisaatioiden sähköisten asiointi- ja käsittelyjärjestelmien käyttöön. Tämä vähentää tietojärjestelmien kehityskustannuksia ja nopeuttaa niiden toteutusaikoja sekä edistää myönteistä digitalisaatio- ja tietoyhteiskuntakehitystä. (HE 18/2017 vp, 12, 14.)

**Infrastrukturi:** Sisältää vaikutusarviot, joissa on arvioitu rakentamiseen, liikenteeseen yhdyskuntarakenteeseen, ja infrastruktuuriin liittyviä vaikutuksia. Vuoden 2017 esitysten vaikutukset ovat sisältäneet esimerkiksi liikenteeseen, energiahuoltoon, vesi- ja viemäriverkostoon ja rakennettuun ympäristöön liittyviä vaikutuksia. Alla oleva esimerkki tieliikennelainmuutoksesta kohdistuu vaikutuksiltaan tienpitoon liittyviin muutoksiin.

Painojen etätunnistusjärjestelmä ja konttien sekä vaihtokorien painotietojen parempi välittäminen kuljettajalle parantavat ylipainojen välttämistä. Vähemmällä ylipainoilla säästetään tienpidon kustannuksia. Ehdotettu etätunnistusjärjestelmä sujuvoittaisi liikennettä, kun painoja valvotaan tiellä liikennevirrasta. - - - Valvontalaitteiden kustannusten voidaan pitkällä tähtäimellä arvioida olevan pienempiä kuin tehostuneesta painonvalvonnasta saatavat säästöt tienpitokuluissa riippumatta siitä kumpi järjestelmä, tai molemmat, otettaisiin käyttöön. (HE 22/2017 vp, 6.)

---

<sup>29</sup> Tietoyhteiskuntavaikutuksiin (tällä nimellä esim. Slantin ja Rantalan (2013, 56) selvityksessä) on lisätty myös digitalisaatio, joka on tavoitteena lisätty lukuisiin politiikkaohjelmiin 2010-luvulla. Digitalisaatio on ollut myös esimerkiksi Sipilän hallituksen yksi kärkihankkeista.

**Valtion- ja kansantalous:** Sisältää vaikutusarviot, joissa nimetään jokin valtiontalouteen, kansantalouteen tai julkiseen talouteen (pois lukien viranomaisvaikutukset) kohdistuva vaikutus kuten kustannusten kasvu, säästö, verokertymän muutos tai jokin muu yhteiskunnallisen talouden kannalta merkittävä seikka. Myös epäsuoriksi tunnistetut vaikutukset on luokiteltu tähän muuttujaan. Viranomaisiin kohdistuvat taloudelliset vaikutukset on jätetty luokittelematta tähän, vaikka usein ne liittyvät myös valtiontalouteen. Alla olevassa esimerkissä ehdotetaan säädettäväksi eräiden lukiodien erityiseen koulutustehtävään ja valtakunnalliseen kehitystehtävään liittyvästä lisärahoituksesta.

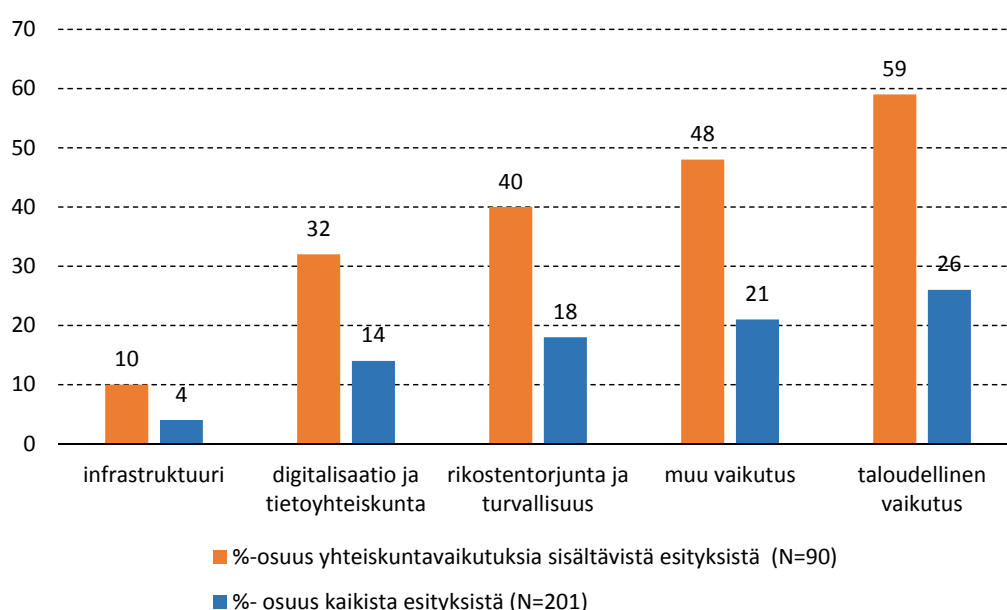
Erityiseen koulutustehtävään sisältyvällä valtakunnallisella kehittämis-tehtävällä voi olla positiivisia välillisiä vaikutuksia kansantalouteen, mikäli koulutuksen laatu nousee. Muutoin esityksellä ei arvioida olevan vaikutuksia julkiseen talouteen ja kansantalouteen, koska erityinen koulutustehtävä on tälläkin hetkellä osa lukiokoulutusta. (HE 20/2017 vp, 15.)

**Muu yhteiskuntaan kohdistuva vaikutus:** Sisältää vaikutusarviot, joissa tunnistetaan jokin suomalaiseen yhteiskuntaan liittyvä vaikutus, joka ei koske turvallisuutta, digitalisaatiota, infrastruktuuria tai valtion-/kansantaloutta. Vaikutukset kohdistuivat kansalaisyhteiskuntaan, kansanterveyteen, syrjäytymiseen yhteiskunnan näkökulmasta, kansalliseen huoltovarmuuteen, suomalaisiin markkinoihin tai muutoin elinkeinoelämään laajemmin, tai Suomeen sopimusosapuolena. Tähän on luokiteltu myös esitykset, joilla arvioitiin olevan yhteiskunnallisesti merkittäviä vaikutuksia, vaikka vaikutuksista ei olisi esitetty tarkempaa arviota. Esimerkiksi alla olevassa esityksessä laajoja, myönteisiä yhteiskunnallisia vaikutuksia arvioidaan hyvin yleisellä tasolla.

Samalla lakimuutos lisää vaihtelevaa työaika noudattavien työntekijöiden taloudellista turvallisuutta, millä arvioidaan olevan moninaisia positiivisia yhteiskunnallisia vaikutuksia. - - - Täten esityksellä voi olla myös yleisiä työelämän tasa-arvoa parantavia vaikutuksia. (HE 188/2017 vp, 24–25.)

Eniten yhteiskunnallisista vaikutuslajeista arvioitiin taloudellisia vaikutuksia, muita yhteiskunnallisia vaikutuksia ja rikostorjuntaa ja turvallisuutta (kuviot 15). Taloudellisia vaikutuksia tunnistettiin 59 prosentista yhteiskunnallisista vaikutuksista ja 26 prosentissa kaikkia vaikutuksia. Sellaisia vaikutuksia, jotka eivät sopineet mihinkään neljästä yhteiskunnallisesta vaikutuslajista, oli lähes joka toisessa yhteiskuntaan kohdistuvassa esityksessä. Esi-

merkkejä näistä vaikutusarvioista on yllä vaikutuslajissa ”muu yhteiskuntaan kohdistuva vaikutus”. Kolmanneksi eniten tunnistettiin rikostentorjuntaan ja turvallisuuteen liittyviä vaikutuksia: 40 prosentin verran yhteiskuntaan kohdistuvista esityksistä ja 18 prosentin verran kaikista esityksistä. Vain hieman vähemmän (32 % yhteiskuntavaikutuksista) vaikutusarvioita oli vaikutuslajista digitalisaatio ja tietoyhteiskunta. Selvästi vähiten arvioitiin infrastruktuurivaikutuksia (10 %). Yllä olevat vaikutukset ovat saattaneet olla luonteeltaan myönteisiä, kielteisiä tai molempia. Yhden esityksen vaikutusarviojakso on saattanut sisältää useita eri vaikutuslajeja.



**Kuvio 15** Yhteiskuntaan kohdistuvien vaikutuslajien osuus (%) esityksissä

Rikostentorjunta ja turvallisuus -vaikutuslajin arvioiden määrä on hieman lisääntynyt verrattuna edellisiin tarkasteluvuosiin. Vuonna 2012 tätä vaikutuslajia arvioitiin 14 prosentissa esityksiä ja vuonna 2013 yhdeksässä prosentissa esityksiä. Digitalisaatio ja tietoyhteiskunta -vaikutuslajiin kuuluvien vaikutusarviointien määrä on selvästi nousussa aiempiin tarkasteluvuosiin verrattuna. Vuonna 2012 näitä vaikutuksia tunnistettiin kuuden prosentin verran ja vuonna 2013 kolmen prosentin verran kaikista esityksistä. (Slant & Rantala 2013, 53–56; Rantala ym. 2015, 28.) Vaikutusarviointien määrässä on tapahtunut siten lähes kymmenen prosenttiyksikön verran nousua. Digitalisaation edistäminen on ollut eräs Sipilän hallituksen kärkihankkeista, mikä selittänee osittain vaikutuslajin tunnistamisen tapahtunutta muutosta. Aineiston luokiteltavassa tehtyjen muutosten vuoksi muiden vaikutuslajien vertaaminen edellisten hallitusvuosien tuloksiin ei ole mahdollista.

## 2.5 Yhteenvedo määrällisestä analyysistä

Kaikkiaan vuonna 2017 annettiin 206 hallituksen esitystä, joista 201 sisälsi lakiehdotuksen. Vaikutusryhmiä, eli ryhmiä joihin vaikutukset kohdistuvat, tunnistettiin tässä raportissa viisi: viranomaiset, yritykset, ihmiset, yhteiskunta ja ympäristö. Eniten näistä ryhmistä tunnistettiin viranomaisiin kohdistuvia vaikutuksia (79 %) ja vähiten ympäristövaikutuksia (16 %). Yritys-, ihmis- ja yhteiskuntavaikutuksia arvioitiin noin joka toisesta esityksestä. Taulukossa 4 on sekä vaikutusryhmän prosentuaalinen osuus kaikista esityksistä että esitysten määrä (suluissa). Kyseiset tulokset ovat tosiasiallisia tunnistettuja ja arvioituja vaikutuksia eikä niissä ole huomioitu vaikutusarvioita, joihin on kirjattu, että esityksellä ei ole vaikutuksia vaikutusryhmään.<sup>30</sup>

**Taulukko 4** Vaikutusryhmien tunnistaminen vuoden 2017 esityksistä

viranomaiset	ihmiset	yritykset	yhteiskunta	ympäristö
79 % (158)	48 % (97)	46 % (92)	45 % (90)	16 % (32)

Tässä tutkimuksessa käytetty luokittelutapa eroaa laadintaohjeiden mukaisesta jaottelusta, jossa vaikutukset jaotellaan kategorioittain taloudellisiin vaikutuksiin, viranomaisvaikutuksiin, ympäristövaikutuksiin ja yhteiskunnallisiin vaikutuksiin (oikeusministeriö 2004). Ihmisiin kohdistuvat vaikutukset on tällöin kirjattu usein erityisesti vaikutuslajin ”yhteiskunnalliset vaikutukset” alle. Kyseinen vaikutuslaji sisältää siis useita teemoittain jaoteltuja vaikutuslajeja<sup>31</sup> (oikeusministeriö 2007). Tässä tutkimuksessa vaikutuksia tarkasteltiin kohderyhmittäin (uutta luokittelua on kuvattu yksityiskohtaisemmin sivuilla 10, 23–27 ja 43–44).

Aiemmissa, entisen Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tekemissä selvityksissä (Slant & Rantala 2013, Rantala ym. 2015) vaikutusarvioiden luokittelussa on käytetty edellä mainittua säädösehdotusten vaikutusarvioinnin ohjetta (oikeusministeriö 2007), mikä tarkoittaa, että kaikki tämän selvityksen tulokset eivät välttämättä ole vertailtavia aikaisempiin tarkasteluvuosiin.

<sup>30</sup> Esimerkiksi Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen aiemmissa vaikutusten arviointia koskeissa selvityksissä on arvioitu usein myös sitä, minkä verran esityksissä on tunnistettuja vaikutusarvioita, joissa esitetään että esityksellä ei ole vaikutusta (ks. Slant & Rantala 2013; Rantala ym. 2015).

<sup>31</sup> Oikeusministeriön ohjeessa yhteiskunnalliset vaikutukset sisältävät vaikutukset kansalaisten asemaan ja toimintaan yhteiskunnassa, sosiaaliset ja terveydelliset vaikutukset, vaikutukset yhdenvertaisuuteen, vaikutukset lapsiin ja sukupuolten tasa-arvoon, vaikutukset työllisyyteen ja työelämään, vaikutukset rikoksen torjuntaan ja turvallisuuteen ja aluekehitysvaikutukset ja tietoyhteiskuntavaikutukset.

Liitteen 5 taulukko havainnollistaa ajallisia muutoksia keskeisten vaikutuslajien tunnistamisessa siltä osin, kun ne ovat vertailukelpoisia.

Ihmisvaikutusarvioita sisältäviä esityksiä tunnistettiin vuoden 2017 esityksistä yhteensä 48 prosentin verran. Tämä tarkoitti, että 97 esitystä sisälsi vaikutusten arvioinnin, joka liittyi johonkin ihmisvaikutuslajeista. Yhden esityksen vaikutusarviointijakso saattoi myös sisältää arviointeja useista vaikutuslajeista. Vaikutusarviot jaoteltiin sekä sisällöllisiin vaikutuslajeihin (kuvio 11) että oikeuksiin kohdistuviin vaikutuslajeihin (kuvio 12). Kolme eniten arvioitua sisällöllistä vaikutuslajia olivat ihmisten taloudellinen asema, viranomaisasiointi ja työelämä ja -hyvinvointi (taulukko 5). Vastaavasti vähiten arvioita kohdistui vaikutuslajeista ihmisten keskinäisiin suhteisiin, kieli- ja kulttuuriasioihin ja kulutukseen ja vapaa-aikaan. Sisältövaikutuslajeja arvioitiin ihmisiin kohdistuvista esityksistä 96 prosentissa ja kaikista esityksistä 47 prosentissa.

Vaikutuslajeista ihmisten taloudelliseen asemaan (tunnistetaan usein esityksissä kotitalousvaikutuksina) kohdistuvien vaikutusten arviointi on lisääntynyt eniten: aiempina vuosina on keskimäärin tunnistettu hieman vajaan 20 prosentin verran taloudelliseen asemaan kohdistuvia vaikutuksia, kun nyt arvioiden määrä oli 30 prosenttia. Lisäksi hyvinvointivaikutusten arviointi näyttäisi vuosiin 2012 ja 2013 verrattuna olevan lisääntymään päin, sillä vaikutuksia tunnistettiin lähes kaksi kertaa enemmän kuin aiempina vertailuvuosina. Tulokseen saattaa jossain määrin vaikuttaa myös se, että hyvinvointivaikutukset on ymmärretty tässä tutkimuksessa vaikutuslajina hieman laajemmaksi kokonaisuudeksi kuin sosiaali- ja terveysvaikutukset, jolloin muutos luokittelutavassa saattaa vaikuttaa jonkin verran tulokseen. Vaikutuslajeja on arvioitu kuitenkin huomattavasti enemmän kuin esimerkiksi vuosina 2012 (6 %) ja 2013 (8 %), joten luokittelutavan muutos ei todennäköisesti selitä kuin hyvin pienen osan kasvusta. Lisäksi myös vuonna 2014 sosiaali- ja terveysvaikutuksia tunnistettiin 20 prosentin verran kaikista esityksistä (Kemiläinen & Keinänen 2015, 8), mikä tukee näkökulmaa, että vaikutuslajiin liittyvien vaikutusten arviointi on nousussa. Työelämävaikutusten määrässä oli muutaman prosenttiyksikön nousu. Muita vaikutuslajeja ei voitu vertailla.

**Taulukko 5** Vaikutuslajien tunnistaminen vuoden 2017 esityksissä (N=201)

<b>sisällölliset vaikutuslajit</b>	<b>oikeusvaikutuslajit</b>
ihmisten taloudellinen asema (30 %) viranomaisasiointi (23 %) työelämä ja -hyvinvointi (20 %)  käyttäytyminen, arvot ja asenteet (16 %) hyvinvointi (16 %) koulutus ja varhaiskasvatus (9 %) kulutus ja vapaa-aika (4 %) kieli- ja kulttuuriasiat (4 %) ihmisten keskinäiset suhteet (4 %)	yhdenvertaisuus (12 %) oikeusturva (10 %) osallistuminen päätöksentekoon ja vaikuttaminen (6 %)  sukupuolivaikutukset (11 %) kielelliset oikeudet (3 %)

Oikeusvaikutuslajeista arvioitiin eniten yhdenvertaisuutta ja vähiten kielellisiä oikeuksia (taulukko 5). Yhdenvertaisuusvaikutusten arviointien määrä on lisääntynyt hieman aikaisempiin tarkasteluvuosiin verrattuna. Yhdenvertaisuusvaikutuksia on keskimäärin tunnistettu aiempina vuosina noin 10 prosentista esityksiä, kun vastaava luku oli vuoden 2017 osalta 12 prosenttia. Oikeusvaikutuslajeista arvioitiin eniten yhdenvertaisuutta ja vähiten kielellisiä oikeuksia. Yhdenvertaisuusvaikutusten arviointien määrä on lisääntynyt hieman aikaisempiin tarkasteluvuosiin verrattuna. Yhdenvertaisuusvaikutuksia on keskimäärin tunnistettu aiempina vuosina noin 10 prosentista esityksiä, kun vastaava luku oli vuoden 2017 osalta 12 prosenttia. Kaikkia oikeusvaikutuslajeja (taulukossa 5 oikeanpuoleinen sarake) arvioitiin 72 prosentissa ihmisvaikutuksellisia esityksiä ja 35 prosentissa kaikkia vuoden 2017 esityksiä. Sisältövaikutuslajien osuus oli 96 prosenttia ihmisvaikutuksellisista esityksistä ja 48 prosenttia kaikista esityksistä. Näiden kahden vaikutusalueen vertailu osoittaa, että ihmisiin kohdistuvissa esityksissä arvioitiin noin kolmanneksen enemmän sisältövaikutuslajeja kuin oikeusvaikutuslajeja (vastaavasti kaikissa vuoden 2017 esityksissä 13–14 prosenttiyksikköä enemmän).

Esityksistä tarkasteltiin lisäksi perus- ja erityisoikeuksiin kohdistuvia vaikutuksia, kielellisiin oikeuksiin kohdistuvia vaikutuksia ja sukupuolivaikutuksia. Kielellisiin oikeuksiin kohdistuvien vaikutusten arviointi on vähäistä, kuten aiempinakin tarkasteluvuosina. Kielellisiä oikeuksia arvioitiin 3 prosentista esityksiä.<sup>32</sup> Sukupuolivaikutusten arvioinnin tarve tulisi säädosvalmisteluohjeiden mukaan selvittää jokaisen lakihankkeen osalta, tällä hetkellä sukupuolivaikutusten arviointeja tehdään noin viidenneksessä esityksistä. Vaikutuksia tunnistettiin 11 prosentista kaikkia esityksiä. Sukupuol-

<sup>32</sup> Jos huomioidaan myös sisällöllisten vaikutuslajien kieli- ja kulttuuriasiat, kieleen liittyviä vaikutuksia on arvioitu vain 5 %:ssa kaikista esityksistä.

livaikutusten arviointi on kuitenkin lisääntynyt kaksinkertaisesti, sillä vuosien 2005, 2009, 2012 ja 2013 tulosten keskiarvo vaikutuslajin arvioinnissa on ollut noin viiden prosentin luokkaa kaikista esityksistä.

Ihmisvaikutuksellisista esityksistä vertailtiin myös, keihin tunnistetut vaikutukset kohdistuvat. 60 esityksestä (62 %) tunnistettiin ihmisiin yleisesti kohdistuvia vaikutuksia, 50 esityksestä (52 %) tunnistettiin yksi tai useampi erityisryhmä kuten velalliset, ahvenanmaalaiset tai eläkeläiset. Useimmin tunnistettuja vaikutusten erityisryhmiä olivat opiskelijat, nuoret, lapset ja työntekijät. Hallinnonalat tunnistivat omiksi kohderyhmikseen miellettäviä erityisryhmiä pääasiassa hyvin (ks. tarkat erittelyt liitteistä 2 ja 3).

Ihmisiin kohdistuvista vaikutuksista tunnistettiin 40 prosenttia määrällisiä vaikutuksia. Näistä suurin osa oli ihmisten taloudelliseen asemaan liittyviä vaikutusarviointeja. Määrällisten vaikutusten tunnistamisessa tapahtuneita muutoksia ei pystytty yksiselitteisesti selvittämään muuttuneen luokiteltavan vuoksi, mutta karkean arvion mukaan määrällisten vaikutusten arviointi olisi kuitenkin lisääntynyt esityksissä. Vaikutusten arvioinneista tarkasteltiin lisäksi, millaisia ihmisiin kohdistuvat vaikutukset ovat luonteeltaan: myönteisiä vai kielteisiä. Vaikutusten arvioitiin vain hyvin harvoin (2 % ihmisvaikutuksellisia esityksiä) olevan pelkästään kielteisiä. Noin puolet ihmisvaikutuksia sisältävistä esityksistä sisälsi vaikutusarvion, jossa vaikutukset olivat pelkästään myönteisiä, hiukan yli kolmannes arvioista sisälsi sekä myönteisiä että kielteisiä vaikutuksia, ja joka kymmenes arvio oli tältä osin epäselvä.

Lakiesitysten taustalla oli ihmisvaikutuksellisissa esityksissä useimmiten kansallisesta tarpeesta tuleva sääntelyaloite (82 %). Noin neljännes (23 %) aloitteista perustui Euroopan unionista tuleviin aloitteisiin, tyypillisesti direktiivin tai asetuksen toimeenpanoon. Vastaavat osuudet olivat kaikissa esityksissä kansallisen sääntelyn osalta 75 prosenttia ja unioniperusteisen sääntelyn lähtökohdista 26 prosenttia. Sääntelyaloitteen lisäksi esityksistä tarkasteltiin, miten ne on valmisteltu. Ihmisvaikutukselliset esitykset oli valmisteltu useimmiten virkatyönä (44 %). Seuraavaksi yleisin valmistelutapa oli valmistelu virkatyönä yhteistyössä (34 %) ja kolmanneksi yleisin työryhmävalmistelu (22 %). Vastaavat luvut kaikkien esitysten osalta olivat pelkkä virkatyö (53 %), virkatyö yhteistyössä (28 %) ja työryhmässä (16 %). Ihmisvaikutukselliset esitykset valmisteltiin siten laajemmin kuin vuoden 2017 esitykset keskimäärin ja niiden sääntelyaloite oli hieman todennäköisemmin peräisin kansallisesta sääntelystä. Laajemmissa hankkeissa, eli esityksissä joiden yleisperustelusivut olivat pidempiä, ihmisvaikutuksia tunnistettiin useammin kuin lyhyistä hankkeista.

Suhteutettuna kaikkien hallinnonalojen vuonna 2017 antamiin esityksiin, ihmisiin kohdistuvia vaikutuslajeja tunnistettiin eniten opetus- ja kulttuuri-ministeriön (70 %) esityksissä. Suhteellisten osuuksien perusteella seuraavaksi suurimpia ihmisvaikutusten tunnistajia olivat hallinnonaloista sosiaali- ja terveysministeriö (69 %) ja oikeusministeriö (69 %). Hallinnonalojen tunnistamien vaikutusten arvioinneissa ei ollut kovinkaan odottamattomia vaikutuslajeja. Hallinnonalakohtainen lista tunnistetuista sisältövaikutuslajeista löytyy liitteestä 4.

Yhteiskunnallisista vaikutuslajeista arvioitiin eniten taloudellisia vaikutuksia (26 %), sitten muita yhteiskunnallisia vaikutuksia (21 %), rikostentorjuntaa ja turvallisuutta (18 %), digitalisaatiota ja tietoyhteiskuntaa (14 %) ja infrastruktuuria (4 %). Rikostentorjunnan ja turvallisuuden vaikutusarvioita oli vuoden 2017 esityksissä muutaman prosenttiyksikön verran enemmän kuin vuosina 2012 ja 2013. Digitalisaatio- ja tietoyhteiskuntavaikutusten arviointi oli selvästi lisääntynyt aiempiin vuosiin nähden. Muiden vaikutuslajien kohdalla ei pystytty tekemään vertailua.



### 3 HALLITUKSEN ESITYSTEN VAIKUTUSARVIOIDEN ARGUMENTOINNIN ANALYYSI

#### 3.1 Yleisiä periaatteita: Toulminin malli

Analyysin viitekehyksenä on argumentoinnin analyysi, jossa huomiota kiinnitetään vaikutusarvioiden perusteluihin ja niiden muotoihin sekä yleiseen vakuuttavuuteen ja ymmärrettävyyteen. Hallituksen esitys toimii eduskunnassa valmistelun ja päätöksenteon perustana ja palvelee myös lakiehdotuksista käytävää yhteiskunnallista keskustelua sekä myöhemmin lakien tulkin-  
taa ja tutkimusta (oikeusministeriö 2004, 7), joten ymmärrettävä ja hyvin perusteltu eli vakuuttava argumentointi on tärkeää.

Argumentoinnin ”peruskaavaa” voi muotoilla monin tavoin. Tässä sen havainnollistamiseksi käytetään Stephen Toulminin (1964, 94–145) kehittämää mallia<sup>33</sup>. Toulminin mukaan argumentti sisältää yksinkertaisimmillaan *lähtötiedot (data)* ja *väitteen (claim)*. Usein uskottava argumentti edellyttää kuitenkin jonkin *perusteen (warrants)*, joka yhdistää lähtötiedot<sup>34</sup> väitteeseen. Toisin sanoen perusteet viittaavat siihen päättelysääntöön, joka toimii linkkinä lähtötietojen ja väitteen välillä. Sitä ei välttämättä ilmaista suoraan, kuten lähtötietoja. Kun kaavaa soveltaa lainvalmisteluun, lähtötietona on lakiehdotuksen sisältö, ja väitteenä on tietty vaikutus (tai usein pikemminkin arvio siitä). Perusteena sille, että vaikutus voi ylipäänsä muodostua, on lain voimaantulo. Yksinkertaisimmillaan lain täytäntöönpano on siis välittävä mekanismi lähtötietojen (lakiehdotuksen sisältö) ja johtopäätöksen (vaikutusarvio) välillä.

Toki lain vaikutukset syntyvät harvoin edellä kuvatun yksinkertaisen mallin mukaan, mutta osassa tilanteita niin tapahtuu. Lain voimaantulo on yksinään riittävä peruste vaikutuksille esimerkiksi silloin, kun kansalaisille säädetään jokin mahdollisuus. Jos vaikutusarvioksi katsotaan, että lain voimaantulon jälkeen kansalaisilla on tosiasiallisesti kyseinen mahdollisuus (riippumatta siitä, missä määrin sitä hyödynnetään), niin mahdollisuus on voimassa heti kun laki on pantu täytäntöön. Voimaantulo on tällöin siis yhtä kuin oikeusehto, joka takaa uuden oikeustilan olemassaolon. Lähes vas-

<sup>33</sup> Toulminin mallia on hyödynnetty aiemmin mm. sellaisessa lainvalmistelua sivuavassa tutkimuksessa, jossa on analysoitu kansalaisten verkkokeskustelussa esittämien, sääntelyn vähentämistä koskevien ehdotusten laatua (Vuorela ym. 2015).

<sup>34</sup> Tutkimuskirjallisuudessa lähtötiedoista käytetään usein termiä premissi. Premissit voidaan ymmärtää hyvin laajasti kattaen myös perustesteille esitetyn taustatuen ja ylipäänsä kaiken, mitä johtopäätöksen tueksi on tarpeen esittää (ks. esim. Salmon 1999, 11).

taava, mutta hiukan moniulotteisempi tilanne on käsillä esimerkiksi yleveron säätämisessä. Jos väitteenä on yleveron vaikutuksesta syntyneet, tietyllä tavalla määräytyneet kotitalouskohtaiset kulut, niin lain voimaantulon lisäksi kulujen esittämisen *lisäperusteeksi* tarvitaan laskutoimituksia. Toisin sanoen kotitalouskohtaiset kuluvaikutukset ovat suoraviivainen seuraus lain täytäntöönpanosta, mutta konkreettisten vaikutusarvioiden esittämiseksi lainvalmistelijan täytyy laatia laskutoimituksia, joilla veron määräytymisen periaatteesta (perusteeseen sisältyvä päättelysääntö) johdetaan kotitalouskohtaiset verokulut.

Toulminin mallissa perusteille voi tarvittaessa myös antaa *taustatukea* (*backing*), joka yleensä jollain tavoin konkretisoi tai tukee yleisemmän tason perustetta. Taustatuki voi tarkoittaa esimerkiksi argumentointia tukevia tekniikoita, kuten *auktorisointia ja havainnollistusta* (ks. Perelman 2007). Hallituksen esitysten kontekstissa auktorisointi tarkoittaa viittaamista esimerkiksi aiempiin tutkimuksiin, arvioinnin toteuttaneeseen tutkimusorganisaatioon tai tiettyyn, yleisesti käytettyyn laskentamalliin. Auktorisointi on lähtökohtaisesti myönteinen tuki perustelulle, jos viittauksen kohde herättää luottamusta. Toisinaan argumenttia voi olla puolestaan mielekästä havainnollistaa tapauskohtaisilla *esimerkeillä*, joiden avulla voi esittää, kuinka vaikutusten ajatellaan todentuvan erityyppisissä tilanteissa eri kohdetahoille.

Edellä kuvattu yleinen argumentaatiomalli voidaan myös esittää muotona *väite ja sen perustelu* sekä *taustaoletukset*, jotka yhdistävät perustelu ja väitteen (Kakkuri-Knuuttila & Heinlahti 2006, 23, 27). Tällöin vaikutusarvio on edelleen väite, jota perustellaan. Argumentointiin liittyy tyypillisesti taustaoletuksia, joita ei välttämättä lausuta julki. Argumentissa ikään kuin luotetaan siihen, että kaikki sen vastaanottajat tietävät nuo taustaoletukset ja hyväksyvät ne. Keskeisenä ja yhteisenä taustaoletuksena hallituksen esitysten vaikutusarvioinnissa onkin se, että laki hyväksytään ja että se tulee voimaan. Kuten edellä kävi ilmi, joissain tapauksissa se riittää itsessään sääntelyn sisällön ja vaikutusarvion välittäväksi tekijäksi.

Koska kaikkiin hallituksen esitysten vaikutusarviointeihin pätee joka tapauksessa oletus ehdotetun lain voimaantulosta, lakiehdotusta ja ajatusta sen voimaantulosta ei ole tämän tutkimuksen analyyseissä tarpeen edes erottaa. Voidaan siis ajatella, että ne muodostavat yhdessä Toulminin mallin mukaiset lähtötiedot. Näin päästään tarkastelemaan suoremmin ”varsinaisia” perusteita asetelmissa, joissa lain täytäntöönpano ei yksin riitä vaikutusten syntymiseen. Toisin sanoen muidenkin perusteiden tulee täytyä, tai ainakin niitä on hyvä esittää päättelyn tueksi. Joissain tapauksissa vaikutusten aikaansaamiseksi täytyy esimerkiksi kouluttaa lain toimeenpanijoita tai luoda jokin uusi organisaatio tai tietojärjestelmä.

Koska vaikutusarvio koskee tulevaisuutta, se on lähtökohtaisesti epävarmaa, eli argumenttiin on usein mielekästä esittää Toulminin mallin mukaisia epävarmuutta ilmaisevia *tarkennuksia* (*qualifiers*). Ne tarkoittavat sen ilmaisemista, että vaikutusarvio on esimerkiksi todennäköinen tai mahdollinen. Vastaavasti argumentin realistisuutta voi vahvistaa esittämällä sille *varauksia* (*rebuttals*), kuten olosuhteita, joissa argumentti ei päde. Näin vastataan jo ennalta kritiikkiin tunnustamalla argumentin rajallisuus samalla, kun rajat myös määritetään. Lain toimeenpano saattaa esimerkiksi olla altis vaihtelulle, eivätkä lain kaikki kohteet ole välttämättä motivoituneita noudattamaan lakia tai hyödyntämään sen avaamia mahdollisuuksia. Lain tavoitteleva lopputulos voi syntyä myös muista syistä kuin laista.

Edellä kuvattu Toulminin malli toimii seuraavien lukujen sisältämien analyysien karkeana kehyksenä. Niissä on tarkoitus tarkastella erityisesti esitettyjen vaikutusarvioiden *perusteita* ja niille annettua *taustatukea*: ovatko ne riittäviä, uskottavia ja luotettavia suhteessa johtopäätöksiin. Samoin tarkastellaan sitä, millaisiin *tarkennuksiin* ja *varauksiin* vaikutusarviot antavat mahdollisesti aihetta ja esitetäänkö ne siten kuin olisi tarkoituksenmukaista. Erityistä huomiota kiinnitetään arvioiden varmuuteen ja epävarmuuteen sekä vaikutusketjujen luonteeseen. Koska vaikutusarvioiden yksi keskeinen tarkoitus on antaa päätöksentekijöille tietoa päätöstensä tueksi, on erityisen tärkeää, että vaikutusarviot on mahdollisimman luotettavasti laadittu ja että ne esitetään realistisesti ja ymmärrettävästi: ei liioitellen eikä vähätellen, ja keskeiset epävarmuustekijät huomioiden. Tämän kaltaista argumentoinnin laadun arviointia syvennetään hyödyntämällä myös muunlaisia analyttisiä työkaluja, joita seuraavaksi esitellään.

### 3.2 Suljettu ja avoin järjestelmä – deduktio ja induktio

Lain suhdetta vaikutuksiin voidaan yleisellä tasolla tarkastella *suljettuna tai avoimena järjestelmänä*. Suljetussa järjestelmässä pelkkä lain voimaantulo takaa ennalta todettavissa olevat vaikutukset, ja lain vaikutuksia koskeva päättely on lähtökohtaisesti aina *varmaa eli deduktiivista*. Avoimessa järjestelmässä päättely on puolestaan *induktiivista eli epävarmaa*. Lisäksi yhtenä päättelyn muotona esitellään *abduktio*. Usein se käsitetään omalajiseksi päättelyn muodoksi deduktion ja induktion rinnalla, mutta toisinaan se käsitetään yhdeksi induktiivisen päättelyn alalajiksi – niin tässäkin tutkimuksessa.

Vaikutusten arviointia eritellään seuraavaksi edellä mainittuja käsitteitä hyödyntäen tarkastelemalla, minkälaiset esitykset ja vaikutusten arviointitavat sisältävät epävarmuustekijöitä ja minkä tyyppisiä epävarmuudet voivat olla. Myös lainvalmistelua koskeva ohjeistus vaatii epävarmuustekijöiden erittelyä, kuten edellä on todettu. Kyseisten käsitteiden hyödyntäminen auttaa hahmottamaan arvioinnin keinoja, mahdollisuuksia ja rajoitteita erityyppisissä vaikutusarvioinneissa. Deduktio ja induktio suhteutetaan seuraavassa alaluvussa myös muihin käsitteisiin, joita ennakkolisessa vaikutusarvioinnissa usein käytetään, kuten välittömät ja välilliset tai staattiset ja dynaamiset vaikutukset.

Yksinkertaisimmillaan laki siis tuottaa halutut vaikutukset automaattisesti suljetussa järjestelmässä, eli tavoitteet toteutuvat suoraan lain nojalla. Tällöin vaikutusarviot ovat suoraan johdettavissa sääntelyn sisällöstä, eikä arvion lopputulemalle ole vaihtoehtoja. Suljetussa järjestelmässä analyysi on lähtökohtaisesti deduktiivista, eli johtopäätösten sisältö on läsnä jo lähtötiedoissa, ainakin implisiittisesti (taulukko 6). Päätelmät eivät siis esitä varsinaisesti uutta informaatiota lähtötietoihin nähden, jos lähtökohtana on se, mitä laissa säädetään. Johtopäätös seuraa siis loogisella välttämättömyydellä lähtötiedoista. Jos lähtötiedot ovat totta, samoin on johtopäätös.

Jos laista aiheutuvien vaikutusten toteutuminen on varmuudella epävarmaa, kyseessä on *avoin järjestelmä*. Tällöin päättely on lähtökohtaisesti induktiivista. Tässä ei viitata siihen yleiseen toteamukseen, että induktio tarkoittaisi aina yleistysten johtamista yksittäistapauksista vaan siihen, että päättely ei ole loogisesti pätevää, eli lähtötietojen totuus ei takaa johtopäätöksen totuutta (ks. Salmon 1999 ja taulukko 6). Toisin sanoen kaikki päättely mikä ei ole deduktiivista, on induktiivista. Toisin kuin deduktio, induktio tuottaa aidosti uutta informaatiota lähtötietoihin nähden, joskin päätelmät ovat aina vähintään jossain määrin epävarmoja.

Epävarmuustekijöitä voivat aiheuttaa esimerkiksi toimeenpanijan tai sääntelyn kohteen legitiimi harkinta, eli sääntelyn toteutumisen muodot saatavat perustua niin viranomaisharkintaan kuin siihen, kuinka sääntelyn kohteet käyttävät hyväksi lain suomia mahdollisuuksia. Tässä on huomattava näkökulman vaihdos siihen, mitä suljetun systeemin yhteydessä kirjoitettiin mahdollistavasta laista. Jos tavoitteena on tuottaa mahdollisuus, systeemi on suljettu. Jos taas tavoitteena on saada ihmiset käyttämään mahdollisuutta, systeemi on avoin. Sääntely saattaa myös jättää toimeenpanijoille niin paljon tulkinnanvaraa, että se johtaa erilaisiin soveltamiskäytäntöihin, tai ehkä osa toimeenpanijoista ei tunne tai osaa soveltaa jotain tiettyä sääntelyä lain edellyttämällä tavalla.

Avoimuutta voivat myös tuottaa sääntelyn toteuttamisen muuttuvat olosuhteet tai sääntelystä täysin irrallaan olevat ulkopuoliset seikat, jotka vaikuttavat osaltaan siihen, kuinka sääntelyn tavoitteet toteutuvat. Epävarmuutta voivat lisäksi tuottaa kaikki sellaiset lait, joiden noudattaminen ei ole itsestään selvää. Velvoitteet eivät välttämättä ole kaikille sääntelyn kohteille selviä, he eivät ehkä ole motivoituneita lain noudattamiseen, eikä valvonalla ja sanktioilla (jos niistä on säädetty) ole aina mahdollista saada sääntelyn kohteita ”kuriin”. Seuraavassa taulukossa esitellään deduktiota ja induktiota ja niiden eroja Wesley Salmonin (1999, 11) erittelyyn perustuen.

**Taulukko 6** Deduktion ja induktion erot\*

DEDUKTIO	SELITYS	INDUKTIO
Pätevässä deduktiivisessa argumentissa johtopäätösten sisältö on läsnä jo lähtötiedoissa, ainakin implisiittisesti	<b>Informaation pysyvyys</b>	Induktiivisen argumentin johtopäätöksissä on sisältöä, joka ”ylittää” lähtötietojen sisältämän informaation.
Pätevä deduktio säilyttää lähtötietojen totuuden: jos ne ovat tosia, johtopäätös on tosi.	<b>Johtopäätöksen totuudellisuus</b>	Induktio ei välttämättä säilytä lähtötietojen totuutta: ne voivat olla tosia ilman, että johtopäätös on tosi.
Jos deduktioon lisätään lähtötietoja (ilman että vanhoja muutetaan), argumentti säilyy pätevänä.	<b>Deduktion koeteltavuus</b>	Uudet lähtötiedot voivat kumota vahvankin induktiivisen argumentin: induktio ei välttämättä kestä argumentin koettelemista.
Deduktiivinen pätevyys on tyyppiä kaikki tai ei mitään ilman astevaihteluja. Jos argumentti ei ole täysin pätevä, se on epäpätevä.	<b>Deduktion ehdottomuus</b>	Induktio voi olla vahvuudeltaan eriasteista. Joissakin tapauksissa lähtötiedot tukevat johtopäätöksiä vahvemmin kuin toisissa.

\*Taulukko on muokattu ja suomennettu Wesley C. Salmonin (1999, 11) laatimasta taulukosta.

Edellä esitellyn taulukon oikeassa alakulmassa todetaan, että induktio voi olla vahvuudeltaan erilaista. Vahvinta induktiota edustaa esimerkiksi sellainen tilastollinen päättely, jossa johtopäätös on erittäin todennäköinen. Lakiehdotuksen vaikutusarviointiin yhdistettynä tällainen päättely on erittäin haastavaa ja vaatii laadukkaita rekisteritietoja tai kyselyaineistoja. Monesti lakiehdotuksia myös muokataan valmistelun kuluessa, eli laajojen ja laadukkaiden, suurta resursointia vaativien kyselyjen muodostaminen ei ole välttämättä mielekäästä, jos asetelma muuttuu kesken kaiken. Toki kansalaisilta voisi kuitenkin kysyä, miten he arvioivat tietyn lakiehdotuksen (tai esitettyjen vaihtoehtojen) vaikuttavan heidän asemaansa tai toimintaansa. Lain tultua voimaan he saattavat kuitenkin ajatella toisin, joten tieto olisi siinäkin mielessä epävarmaa. Toisaalta kyselyjen ei tarvitse olla laajoja antaakseen vihiä mahdollisista vaikutuksista.

Kevyemmässä muodossa induktio tarkoittaaakin päättelyä, jossa olemassa olevien tai suhteellisen helposti saatavilla olevien tietojen perusteella järjkeilläään niiden yhdessä synnyttämä vaikutus. Arvio on sitä laadukkaampi, mitä paremmin siinä on kyetty huomioimaan toisiinsa vaikuttavia tekijöitä. Tällainen arvio on kuitenkin vain mahdollinen vaikutus, tai parhaassa tapauksessa jossain määrin todennäköinen, ollakseen vakuuttava argumentointi edellyttää epävarmuutta ilmentävien tarkennusten ja mahdollisten vaurastusten esittämistä (ks. edellä esitetty Toulminin malli).<sup>35</sup>

Toisaalta deduktiivinen päättelykään ei välttämättä tuota totuudenmukaisia päätelmiä; päätelmät ovat tosia vain, jos lähtötiedot ovat tosia (Salmon 1999, 12). Hallituksen esitykseen kirjattu vaikutusarvio saattaa esimerkiksi perustua oletukseen, joka sisältää lähtökohtaisesti epävarmuutta mutta jota käsitellään lähtötietona. Arviossa voidaan esimerkiksi todeta: jos yritykset noudattavat ehdotettavaa lakia x, niin työntekijöiden asema paranee. Tämä päättely on sinänsä pätevää, joskin johtopäätelmän todenmukaisuus riippuukin oletaman todenmukaisuudesta. Lainvalmistelussa lähtötietojen totuudellisuus ei ole muutoinkaan yksiselitteistä. Lakiehdotus itsessään on tosia asia eli todellinen lähtötieto, joskin sen ajateltu muutosvoima saattaa perustua virheellisiin tulkintoihin säänneltävän ilmiön luonteesta ja mahdollisuuksista vaikuttaa siihen.

Lisäksi on huomioitava, että lakiehdotus vaikutusarviointeineen ei ole kokonaisuudessaan matemaattisesti aukotonta päättelyä (vaikka saattaa sisältää sellaisia osana vaikutusarviointeja), vaan analyysin kohteena on luonnollinen kieli, joka sisältää aina monimielisyyttä ja tulkinnanvaraisuutta. Tästä syystä argumentointi luonnollisella kielellä ei ole todistamista vaan vakuuttamista (Perelman 2007, ks. myös Wihuri 1990, 350). Näistä syistä esimerkiksi Chaim Perelman (2007, 62) käyttää termiä kvasilooginen argumentti soveltaessaan muodollisen logiikan kaltaista päättelyä luonnolliseen kieleen.

Edellä kuvatut keskeiset reunaehdot huomioiden selkein kriteerein määrytyvät – ja varmuudella laskettavissa olevat – palvelumaksut (edellä käsitellyn yleveron ohella) on hyvä esimerkki yksinkertaisesta suljetusta systeemistä, joka mahdollistaa laskennallisen, deduktiivisen päättelyn. Laskennal-

---

<sup>35</sup> Rantala (2016) on tutkinut vaikutusarvioiden argumentoinnin analyysiä Chaim Perelmanin (2007) argumentaatioteoriaa soveltaen. Siinä hän päätyi luokittelemaan argumentoinnin kahteen pääkategoriaan: empiiriseen päättelyyn ja järjeilyyn. Kyseisen artikkelin logiikkaa jatkaen voisi ajatella, että artikkelissa hahmoteltu empiirinen päättely viittaa pelkästään induktiiviseen päättelyyn, kun taas järjeilyn voisi jakaa sekä deduktiiviseen että epävarmempaan, induktiiviseen järjeilyyn. Empiiristä päättelyä esiintyi tarkastelujen hankkeiden vaikutusarvioissa selvästi vähemmän kuin järjeilyä.

listen asetelmien lisäksi suljettu systeemi voi olla käsitteellis-looginen. Esimerkiksi edellä käsitelty sääntely, jonka tavoitteena on luoda jokin mahdollisuus tai uusi oikeusasema, on tällainen: uusi, lailla tuotettu oikeustila on olemassa riippumatta siitä, käytetäänkö sitä.

Yksinkertaisimmillaan sääntelyn tavoitteet, keskeinen sisältö ja vaikutusarviot voivatkin olla hyvin samankaltaisia. Joissain tapauksissa vaikutusarvio voi olla lähempänä todentamista kuin deduktiivista päättelyä, jossa lopputuleman on kuitenkin tarkoitus ilmaista lähtötietoihin sisältyvä asia vähintään uusin tavoin. Monimutkaisemmissa deduktiivisissa asetelmissa vaikutusarviot voivat tuottaa uusia lukuarvoja, mutta ne ovat silti johdettavissa lakiehdotuksesta jollain loogisella laskentamenetelmällä. Käsitteellisessä asetelmassa looginen päättelyketju voi puolestaan tarkoittaa vaikutussuhteiden analyttistä esittämistä tavalla, joka auttaa ymmärtämään, mistä vaikutusmekanismeissa on kyse. Lähtötietoina voidaan myös esittää muutos, jota vaikutusarvio yksinkertaisesti havainnollistaa mutta eri tavoin ilmaistuna.

Yksi epävarmaa päättelyä tuottava argumentoinnin muoto on induktion ohella tai sen osana *abduktio*. Abduktiota kehitti aikoinaan Charles Peirce (1839–1914), joka myös muutti abduktiota koskevia näkemyksiään työuransa edetessä. Hänen erittelyjään pidetään usein vaikeaselkoisina mutta ansiokkaina, ja niitä on tulkittu runsaasti (esim. Psillos 2011). Useimmiten abduktiolla tarkoitetaan ”sivistynyttä arvausta” tai järkeilyä, jolla pyritään selittämään parhaalla mahdollisella tavalla tunnettuja tosiasioita tai luomaan hypoteeseja teorian testaamiseen. Abduktio havainnollistetaan toisinaan Sherlock Holmes -päättelynä, jossa jollekin tiedetylle seikalle (kuten rikos) päätellään erilaisista vihjeistä mahdollinen selitys. Ihanteellisesti abduktiolla voi kehittää selittäviä olettamia tai hypoteeseja, joista johdetut deduktiiviset seuraamukset olisi vielä hyvä varmentaa induktiivisesti empiirisen todistusaineiston varassa (Psillos 2011, 123).

Abduktiossa päättely tapahtuu kuitenkin tiedetystä asiasta ikään kuin taaksepäin kohti lähtötietoja, kun taas deduktiossa ja induktiossa järjestys on toisin päin. Lainvalmistelussa vaikutuksia vasta arvioidaan, eli niitä ei tiedetä ennalta. Voisikin ajatella, että abduktio soveltuu vaikutusarviointiin kontekstiin erityisesti, kun valmistelussa tiedetään, millainen vaikutus halutaan. Abduktiivisesti tuotettujen lähtötietojen (olettamien) vaikutuksia voidaan tällöin arvioida deduktiivisesti tai empiirisin menetelmin. Vertailun perusteella voidaan valita tarkoituksenmukaisin lähtöarvo, jolloin saadaan vastaavasti tarkoituksenmukaisin vaikutusarvio. Hallituksen esitykseen ei välttämättä kuitenkaan kirjata tällaisia, esimerkiksi laskennalliseen kokeiluun perustuvia prosesseja.

### 3.3 Deduktion ja induktion mahdollisuudet ja rajat

Lain vaikutusten arvioinnissa ei käytetä edellä kuvattua käsitteistöä, vaan tapana on eritellä pikemminkin lain välittömät (tai suorat) ja välilliset vaikutukset. Välittömiä vaikutuksia on tyypillisesti helpompi arvioida kuin välillisiä. Toisaalta jos vaikutus on välitön ja kiistaton, se perustuu deduktioon ja välilliset vaikutukset puolestaan usein induktioon, joskaan ei välttämättä. Välillisten vaikutusten ketju voi olla myös loogisesti pätevä edellyttäen, että deduktiivinen argumentointi nähdään mahdollisena myös luonnollisen kielien tulkinnanvaraisessa kontekstissa, kuten edellä käsiteltiin.

Vaikutusten ennakkollisen arvioinnin erilaisten laskentamallien, kuten mikrosimulaatiomallien, yhteydessä käytetään usein myös käsiteparia staattinen – dynaaminen. Staattisella viitataan tällöin siihen laskennalliseen arviointiin, joka tuottaa päätelmiä suorista, välittömistä vaikutuksista. Mikrosimulaatiomallien avulla on mahdollista vertailla vaihtoehtoisia politiikkatoimia valittujen kriteerien avulla, ja näitä staattisia menetelmiä käytetään paljon politiikkatoimien vaihtoehtoja arvioitaessa. Ajatuksena on, että jos eri ihmiset käyttävät mallia samaan tarkoitukseen ja samoilla lähtötiedoilla, he saavat saman lopputuloksen edellyttäen, että mallin soveltaminen ei ole sisältänyt virheitä (Eerola 2017, 264). Toisin sanoen laskelmat ovat luonteeltaan matemaattis-loogisia.

Dynaaminen vaikutus puolestaan viittaa käyttäytymismuutoksiin, joita on vaikeampi arvioida. Toisaalta mikrosimulaatiomallien lähtöarvotkin nojaavat induktiivisesti tuotettuun empiiriseen tietoon, joka voi sisältää epävarmuuksia. Mallit eivät siinä mielessä tuota täysin varmoja tulkintoja. Ne perustuvat ikään kuin sopimukseen siitä, mitkä ovat kulloisenkin analyysin tarkoituksenmukaiset, ”riittävän todet” lähtöarvot. Analyysin deduktiivisuus perustuu näiden sovittujen lähtöarvojen varaan. Analyysi ikään kuin rajataan suljetuksi järjestelmäksi tietoisena siitä, että se tuottaa rajallisen tuloksen suhteessa reaalitodellisuuteen. Voikin ajatella, että argumentointi voi olla muodollisesti pätevää mutta silti heikkolaatuista, jos lähtötiedot eivät ole riittävän perusteltuja tai uskottavia tai jos niiden sisältämiä reunaehtoja ei ole riittävästi avattu. Hyvän argumentin keskeinen edellytys on uskottavat lähtötiedot (Perelman 2007, 28).

Suljettu systeemi ei siis takaa selkeitä arvioita, jos käytettävissä ei ole asetelmaan soveltuvaa laadukasta aineistoa. Lisäksi voi olla teoriassa mahdollista, että eri lakien tuottamat yhteisvaikutukset muodostavat suljetun systeemin, jossa kaikki tarvittava informaatio on periaatteessa olemassa, mutta yksiselitteisiä analyysyjä on mahdotonta laatia kokonaisaineiston laa-



juuden ja moniulotteisuuden takia. Tällöin aineiston sisältämää informaatiota on tiivistettävä joillain periaatteilla, tai se voi perustua otantaan. Toisaalta jos yhteisvaikutuksen elementit ovat luonteeltaan muuttuvia, kuten yhteiskunnallisissa interventioissa usein on kyse, kyseessä ei voi olla suljettu systeemi. Voidaankin ajatella, että joissain asetelmissa systeemin luonne voi myös muuttua ajan myötä suljetusta avoimeen. Analyysistä saatetaan myös rajata pois sellaiset ulkopuoliset tekijät, joiden tiedetään olevan relevantteja suorien vaikutusten kannalta, mutta joita on vaikea hallita laskennallisesti. Monimutkaisten vaikutussuhteiden maailmassa tällaisetkin suljetun järjestelmän analyysit voivat olla relevantteja, kunhan raportoinnissa esitetään, mistä tulokset kertovat ja mistä ne eivät kerro.

Giandomenico Majome (1989, 59, 64) varoittaaakin argumenttien liian kaavamaisesta esittämisestä, kuten tilastollisen päättelyn lopputuloksen esittämistä faktana sen sijaan, että sitä käsiteltäisiin suhteessa sen antamaan näyttöön. Hänen mukaansa esimerkiksi sosiaalisiin ja taloudellisiin indikaattoreihin perustuvassa analyysissä tulisi aina huomioida, millaisiin konventioihin ne perustuvat. Ja jotta tuloksilla olisi todistusvoimaa, ne pitää osata suhteuttaa niihin konteksteihin, jossa niitä kulloinkin tarkastellaan. Argumentaatiossa, joka hyödyntää tällaisia analyysejä, pitäisi ylipäänsä eritellä raaka-aineisto, siitä analyysien myötä tuotettu informaatio ja sen relevanssi (evidence), eli informaation sopivuus siihen asiaan, johon sitä käytetään osana vakuuttamista. Niin epätarkoituksenmukainen aineisto kuin analyysin esittämisen tapa suhteessa yleisöön, jolle se esitetään, voi tuhota tuotetun informaation todistusvoimaa. (Mt., 48, 59).

Edellä kuvattu jako suljettuun ja avoimeen systeemiin tai deduktiiviseen ja induktiiviseen päättelyyn on muutoinkin karkea. Äärimuodoissaan ne on helppo erottaa toisistaan, mutta selkeän rajan vetäminen niiden välille on toisinaan vaikeaa. Jotta jonkin lain vaikutukset voivat ylipäänsä toteutua suljetussa systeemissä deduktiivisesti, sääntelyn soveltamisen tulee siis olla yksiselitteistä. Näin on esimerkiksi silloin, kun sääntelyn soveltamisesta vastaa ”aukoton järjestelmä” (kuten kunnallisveron tai tietyn palvelumaksun määräytyminen). Tällöin lain soveltaminen ei perustu yksittäisten viranomaisten harkintaan, joka saattaisi tuottaa sääntelyn soveltamiseen vaihtelua ja siten epävarmuustekijöitä arviointiin. Voidaan kuitenkin kysyä, onko mikään sääntelyä toteuttava järjestelmä täysin aukoton. On mahdollista, että jokin ”automatisoitu järjestelmä” on epätarkoituksenmukaisesti laadittu, minkä vuoksi se ei toteutakaan täysin sille asetettuja tavoitteita. Osa ”sääntelyjärjestelmän” tuottamista vaikutuksista on myös osin riippuvainen sääntelyn kohteen toiminnasta. Omaan tuloverotukseen voi vaikuttaa vähennyksillä, joiden esittäminen vaatii aktiivisuutta, ja joihinkin palvelumaksuihin voi kenties saada alennusta ylimääräisillä perusteilla, jos osaa vaatia jne.

Vaikutusten arviointiin sisältyy myös muita haasteita. Lainvalmisteluvaiheessa on esimerkiksi mahdotonta arvioida ennakoimattomia sivuvaikutuksia, koska ne ovat sitä määritelmällisesti. Lain vaikutuksia on myös vaikea arvioida loogisesti tai konkreettisesti, jos laki on epäselvä tai sisältää ristiriitaisuuksia. Tällöin päättelyn lähtötiedot ovat epäselvät. Toki laki voi silti tuottaa monenlaisia vaikutuksia, jos se epäselvyydestään huolimatta saa aikaan muutoksia. Niitä voi olla kuitenkin vaikea hahmottaa etukäteen. Lisäksi sekä suljetussa että avoimessa järjestelmässä arviointi voi olla yhtä lailla määrällistä analyysia kuin laadullista päättelyineen, ja eri analyysitapojen hyödyntäminen voi tapauskohtaisesti edellyttää huomattavaakin menetelmällistä asiantuntemusta.

Kaiken kaikkiaan samassa lakiesityksessä voi olla niin suljettuja kuin avoimia piirteitä, ja vastaavasti siinä voidaan päätellä olevan niin välittömiä kuin välillisiä vaikutuksia. Yhdessä ja samassa esityksessä voi ylipäänsä olla hyvin erityyppisiä ja -tasoisia vaikutusarvioita. Alla on vielä taulukko, johon on koottu ennakkolliseen vaikutusarvioon soveltuvaa terminologiaa. Samassa sarakkeessa olevat käsitteet eivät ole täysin toistensa synonyymeja, mutta taulukko havainnollistaa karkealla tasolla, minkä tyyppinen tarkastelu on usein toistensa kaltaista.

**Taulukko 7** Vaikutusarviointia määrittävät yleiset käsitteet suljetussa ja avoimessa järjestelmässä

Arviointi suljetussa järjestelmässä	Arviointi avoimessa järjestelmässä
Deduktiivinen	Induktiivinen
Välitön	Välillinen (tyypillisesti)
Staatinen	Dynaaminen
Looginen	Empiirinen

### 3.4 Huonon argumentoinnin piirteitä

Edellä kirjoitetusta voi päätellä, että laadukkaan argumentoinnin tuottaminen lakiehdotusten vaikutusarvioinneista on vaikeaa. Se on sitä haastavampaa, mitä monisyisemmästä ja laaja-alaisemmasta ilmiöstä on kyse siinä mielessä, että epävarmuutta aiheuttavia tekijöitä voi olla tapauskohtaisesti hyvin paljon. Argumentointi voikin olla huonolaatuinen, jos johtopäätökselle (vaikutusarviolle) esitetyt *perusteet* tai niille esitetty *taustatuki* ovat riittämättömiä. Tällöin argumentti kaipaaisi lisää valaisevaa taustatietoa ol-lakseen uskottava.

Vastaavasti yksi huonon argumentoinnin tunnuspiirre on liiallinen yleisyys tai yksinkertaistus, jolloin Toulminin mallin mukaisia *tarkennuksia* (epävarmuuden ilmaisemista) ei tehdä riittävästi. Argumentointi ei myöskään vakuuta, jos siinä ei huomioida mahdollisia vasta-argumentteja riittävin *varauksin*. Toisaalta argumentti voi olla laadukas, vaikka siinä ei huomioitaisi kaikkia mahdollisia yksittäisiä epävarmuuksia, kunhan potentiaalisten epävarmuuksien potentiaalinen vaikutus on tunnustettu – jos on syytä olettaa, että tällaisia epävarmuuksia voi olla arviokohtaisesti olemassa.

Argumentointi voi myös olla sisällöllisen vajavuuden lisäksi muodollisesti virheellinen, jos päättelyketju ei ole pätevä. Virhepäättelmä tarkoittaa esimerkiksi tilannetta, jossa johtopäätös ei seuraa lähtötiedoista ja perusteista, vaikka niin esitetään tapahtuvan (ks. Ylikoski 2011, 159). Argumentointi voi myös epäonnistua epäselvän ilmaisun vuoksi, jolloin sitä tai sen osia on yksinkertaisesti vaikea ymmärtää. Olemassa olevasta ei voi myöskään päätellä, kuinka asioiden pitäisi olla tai päinvastoin. Tällöin on kyse naturalistisesta virhepäättelmästä (mt., 171–172). On myös monia muita huonon tai epäonnistuneena argumentoinnin muotoja, mutta kaikki eivät ole relevantteja vaikutusarvioinnin kontekstissa (ks. tarkemmin Ylikoski 2011).

Yksi huono vaikutusarvion muoto on myös sellainen täysin perustelema-ton väite, joka ei yritäkään argumentoida. Joko vaikutusarvio kaipaa perusteluja tai sitten se on itsestäänselvyys, jota ei edes tarvitse perustella. Itsestäänselvyyksillä voi olla paikkansa muistutuksena, mutta ne ovat luonnollisestikin sisällöllisesti hyvin köyhiä.

### 3.5 Entä kausaalisuhteet?

Ennakollisen arvioinnin mahdollisuuksia ja rajoja voi tarkentaa vielä vertaamalla sitä lainsäädännön jälkiarviointiin. Lainsäädännön jälkiarviointia koskevassa tutkimuksessa on keskusteltu paljon kausaalisuhteiden osoittamisen tarpeesta ja toisaalta sen vaikeudesta. Tässä yhteydessä ei ole mahdollista mennä syvälle tematiikan tieteenfilosofisiin ulottuvuuksiin. Joka tapauksessa satunnaistettuja koeasetelmia pidetään yleensä parhaimpina asetelmina kertomaan, onko tietty tulos juuri tietyn intervention tuottama. Niitä on kuitenkin vaikea laatia, kun kyse on yhteiskunnallisesta interventioista. Sääntely on puolestaan yksi keskeinen yhteiskunnallisen intervention muoto. Satunnaistettujen koeasetelmien sijaan voidaan laatia erityyppisiä kvasi-kokeellisia asetelmia, mutta ne ovat lähtökohtaisesti rajoittuneempia. On itse asiassa havaittu, että kokeellisilla tai kvasikokeellisilla asetelmilla

pystytään harvoin osoittamaan, että yhteiskunnallisen intervention tavoitteleva vaikutus johtuu juuri kyseisestä interventioista, sillä tuloksiin voi vaikuttaa moni muukin tekijä. Tämä asetelma on johtanut tutkijoita pohtimaan, onko vika interventioissa vai menetelmissä (Rossi 1978; Clarke 1999, 52). Yleisesti ottaen on usein helpompi eritellä, missä määrin jonkin yhteiskunnallisen intervention tavoitteet ovat toteutuneet.

Raportissa kuvatut sääntelyn ennakollisen vaikutusarvioinnin ohjeistukset on osin kirjoitettu siten, että laki ikään kuin tuottaisi vaikutuksia, jotka tulisi pystyä tunnistamaan. Jos syy-seuraus -suhteiden tutkiminen kokeellisesti on vaikeaa jälkiarvioinnissa, kuten edellä käsiteltiin, se on vielä vaikeampaa ennakoivassa asetelmassa, jossa vaikutuksia ei ole vielä edes tapahtunut. Niitä on mahdollista spekuloida, mutta niiden todentaminen on lähtökohtaisesti mahdotonta. Kausaalisia syy-seuraus -suhteita tai niiden todennäköisyyksiä ei voi ylipäänsä tutkia kokeellisesti ilman, että mahdolliset vaikuttavat tekijät kvantifioidaan. Vastaavasti kokeellisilla arviointiasetelmilla ei ole mahdollista arvioida ennakoimattomia sivuvaikutuksia, ellei kyse ole tutkittujen ulottuvuuksien odottamattomista vaikutuksista tai yhteisvaikutuksista.

Niin toimeenpanijoiden kuin sääntelyn kohteiden vaihtelevaa kykyä ymmärtää uudet velvoitteet, heidän vaihtelevaa motivaatiota niiden noudattamiseen, tietojärjestelmien toimivuutta, tai säädösten soveltamista tukevan koulutuksen laatua voi puolestaan olla vaikea kvantifioida ennen kyseisten ilmiöiden laajamittaista, syvällistä etukäteistutkimusta. Toisin sanoen interventiota pitäisi ensin tutkia muilla tavoin, jotta voidaan muodostaa hypoteeseja siitä, mikä siinä vaikuttaa mihinkin. Tosin silloinkaan kaikki intervention toimivuuden kannalta keskeiset ulottuvuudet eivät taivu kovin hyvin määrälliseen muotoon.

Menetelmäkirjallisuudessa käydään myös keskustelua kausaliteetin luonteesta (esim. Kuorikoski & Ylikoski 2006; Clarke 1999; Kakkuri-Knuuttila & Heinlahti 2006). Monesti nähdään, että kokeellinen kausaali-asetelma perustuu säännönmukaisuuksien havaitsemiselle siten, että siitä puuttuu varsinainen selittävä tekijä eli vastaus kysymykseen ”miksi” interventio toimii tai ei toimi. Niin sanotun realistisen koulukunnan edustajat ehdottavat välittäväksi tekijäksi mekanismia, jota voidaan tutkia erityyppisin menetelmin. Kausaalipäätelmien tekeminen ennakollisessa arvioinnissa on siis mahdotonta, jos kausaliteetti nähdään ennen-jälkeen -suhteena, joka tulee empiirisesti todentaa intervention jälkeen. Toki on silti mahdollista tehdä reunaehdot ja epävarmuustekijät huomioivia induktiivisia päätelmiä esimerkiksi aikasarjoista tai aiemmista tutkimuksista, jotka perustuvat vastaavaan asetelmaan kuin siihen, mikä on käsillä. Tällaisia tutkimuksia on kuitenkin harvoin tarjolla. Useimmiten lakiuudistukset ovat ainutlaatuisia. Vaikka

muissa maissa olisi tehty vastaavia uudistuksia ja niiden vaikutuksia olisi selvitetty, soveltamisen olosuhteet ovat aina erilaiset eri maissa.

On kuitenkin mahdollista puhua kausaaliuskomuksista kausaalipäätelmien sijaan (ks. esim. Oksanen 2016, 20), ja myös ainutkertaisilla tapahtumilla voi olla syynsä, eli selitysten ei tarvitse olla empiirisesti yleistäviä (esim. Kakkuri-Knuuttila 2006, 157–160). Lisäksi ennakollinen arviointi lähenee jälkikäteistä arviointia, jos ajatellaan, että kummassakin tapauksessa lain toimivuuden arvioinnissa keskeinen tekijä on vaikutusmekanismi tai -mekanismit. Vaikutusmekanismia voi puolestaan pyrkiä osoittamaan joko loogisesti (johtamalla sen deduktiivisesti lähtötiedoista) tai epävarmemmalla (induktiivisella) järjelyllä tai empiirisellä analyysillä, tai näiden lähestymistapojen erilaisilla yhdistelmillä. Kun pyrkimyksenä on tavoittaa vaikutusmekanismeja, kohteena olevan ilmiön tunteminen on ensiarvoisen tärkeää, mukaan luettuna sääntelyn kohteiden toimintakulttuurit suhteessa säänneltävään asiaan.

Ennakollinen arviointi lähenee jälkikäteistä arviointia myös, jos kokeilulaeista tai lainvalmistelua ennakoivista piloteista tehdään jälkikäteisarviointi. Parhaimmillaan tällainen asetelma mahdollistaa laadukkaan, kokeellisen vertailuasetelman ja tuottaa hyödyllisiä vaikutusarvioita, joiden avulla harkinnassa olevien lakien toimivuutta voidaan ikään kuin etukäteen testata. Mahdollisuudet luoda mielekkäitä, vertailevia arviointi-asetelmia ovat kuitenkin rajallisia. Kokeilulait tai pilotit eivät myöskään sovellu kaiken tyyppisiin lakeihin.



## 4 IHMISIIN KOHDISTUVIEN VAIKUTUSARVIOIDEN LAADUN ANALYYSI

### 4.1 Tutkimuskysymykset ja aineisto

Tämän tutkimuksen viimeisissä luvuissa analysoidaan hallituksen esityksiin kirjattujen ihmisiin kohdistuvien vaikutusarvioiden laatua. Vaikutusarvioiden laatua voi periaatteessa tarkastella arvioimalla, kuinka onnistuneesti tehdyt arviot on laadittu ja olisiko käytettävissä ollut tarkoituksenmukaisempaa aineistoa. Tämä edellyttäisi tehtyjen arviointien toistamista alkuperäisellä aineistolla ja vastaavia analyysitaitoja (ks. Fritsch ym. 2013, 2). Toinen mahdollisuus olisi arvioida vaikutusarvioiden sisällöllistä osuvuutta ja kattavuutta eli sitä, onko arvioinneissa onnistuttu aidosti tunnistamaan kaikki keskeiset ihmisiin kohdistuvat, oletetut vaikutukset. Myös tällainen arviointi on hyvin haastavaa, sillä se edellyttäisi kohteena olevien aihepiirien syvällistä tuntemusta. Tämän tutkimuksen analyysissä otetaan kuitenkin kantaa myös arvioiden osuvuuteen ja kattavuuteen, jos puutteet ovat ilmeisiä. Toisaalta ennakkollisen arvioinnin luonteeseen kuuluu se, että kaikkia mahdollisia vaikutuksia voi olla asiantuntijankaan vaikea tunnistaa, tai asiantuntijat voivat olla vaikutuksista eri mieltä (ks. Rantala 2010, 130–131).

Seuraavien lukujen sisältämissä analyysissä vaikutusarvioiden laadun arviointi onkin ensisijaisesti argumentoinnin laadun arviointia. Pyrkimyksenä on ensiksi eritellä hallituksen esityksiin kirjattujen vaikutusarvioiden argumentoinnin luonnetta siten, että niiden logiikka tulee ymmärretyksi. Toiseksi pyrkimyksenä on arvioida vaikutusarvioiden vahvuuksia, heikkouksia ja puutteita sekä laatia niiden perusteella kehittämissuhteita. Analyysissä pohditaan myös, mikä on riittävän hyvää argumentointia. Siihen ei ole olemassa selkeitä vastauksia, ja kysymys on vaikea ottaen huomioon, että hallituksen esityksissä ei ole mahdollista avata yksityiskohtaisesti kaikkia taustaoletuksia ja analyysimenetelmiä. Silti vaikutusarvioiden pitäisi olla perusteltuja sekä ymmärrettävästi esitetty.

Analyyssissä etsitään vastauksia seuraaviin kysymyksiin:

- a) Mitä argumentoinnin muotoja ja elementtejä vaikutusarvioissa esiintyy?
- b) Miten vaikutusarvioissa hyödynnetyn aineiston laatu ja saatavuus vaikuttaa argumentointiin?
- c) Mitä vahvuuksia, heikkouksia ja puutteita vaikutusarvioissa ja niiden argumentoinneissa on havaittavissa?
- d) Kuinka vaikutusarviot noudattavat vaikutusten arviointiohjeita (oikeusministeriö 2004 & 2007; sosiaali- ja terveysministeriö 2016)?

- e) Kuinka ymmärrettäviä vaikutusarviot ovat keskiwertolukijan kannalta?
- f) Ovatko vaikutusarviot sisällöllisesti riittävän kattavia (rajallinen tarkastelu varaumilla)?

Analyysi kohdistuu viiden, vuonna 2017 valmistuneen hallituksen esityksen vaikutusarviointijaksoon ja niissä ihmisiin kohdistuviin vaikutusarvioihin. Muita vaikutuslajeja koskevia vaikutusarvioita sivutaan, jos ne vaikuttavat oleellisesti ihmisvaikutusten arviointiin. Lisäksi tarkastelu on rajattu vain keskeisten ehdotusten vaikutusten arviointiin, eli analyysi ei kata vaihtoehtoisten ratkaisujen ja niiden vaikutusten arviointia. Analyysien taustaksi tarkastelemme myös tavoitteita ja keskeisiä ehdotuksia sekä niiden perusteluja. Tarkoitus ei ole kuitenkaan ottaa kantaa sisällöllisiin ratkaisuihin kuin korkeintaan silloin, jos tavoitteiden ja vaikutusarvioiden välillä on selkeää riskiä.

Tarkasteltavien hankkeiden valinta perustui ihmisvaikutuksia sisältävien esitysten karkeaan luentaan. Hankkeet on valittu monella eri kriteerillä. Keskeisenä lähtökohtana oli, että mukaan valittiin yksi hanke niistä viidestä ministeriöstä, joilla on vuodelta 2017 eniten ihmisiin kohdistuvia vaikutusten arviointeja. Nämä ministeriöt ovat sosiaali- ja terveysministeriö, valtiovarainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, oikeusministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö (ks. luku 2.2). Muina perusteina valinnassa on ollut se, että lakihankkeilla on konkreettista vaikutusta ihmisten asemaan, että vaikutuksia on pyritty aidosti tunnistamaan ja että ihmisiin kohdistuvia vaikutusarvioita on eritelty vähintään yhden sivun verran. Lisäksi valittavilta hankkeilta on edellytetty yleistajuisuutta ja yhteiskunnallista merkittävyyttä. Vaikutusten on myös täytynyt kohdistua suhteelliseen laajaan joukkoon ihmisiä, ei siis kovin tarkkaan rajattuihin erityisryhmiin. Edellytimme valittavilta hankkeilta myös, että vaikutusarviot ovat toisiinsa nähden erityyppisiä. Esityksistä on poissuljettu hyvin laajat hankkeet sekä esitykset, joilla on merkittäviä riippuvuuksia muihin, samanaikaisesti valmisteltaviin lakeihin tai toimenpidekokonaisuuksiin. Tällä kriteeristöllä analyysiin valikoituivat seuraavat hankkeet, jotka esitetään alla siinä järjestyksessä, jossa ne on luovutettu eduskuntaan:

- **OM:** HE 104/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle etu- ja sukunimilaiksi ja laiksi rekisteröidystä parisuhteesta annetun lain 8 ja 9 §:n muuttamisesta
- **VM:** HE 107/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vuoden 2008 tuloveroasteikosta ja tuloverolain muuttamisesta



- **OKM:** HE 115/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain 5 ja 8 §:n muuttamisesta
- **STM:** HE 163/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lapsilain 7 §:n muuttamisesta
- **TEM:** HE 188/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle vaihtelevaa työaikaa noudattavan työntekijän asemaa parantavaksi lainsäädännöksi

Sosiaali- ja terveysministeriöstä valinnan toisena vaihtoehtona oli esillä alkoholiuudistus (HE 100/2017 Hallituksen esitys eduskunnalle alkoholilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi). Tiedossa oli kuitenkin, että se käsiteltäisiin samaan aikaan tutkimuskohteena toisessa käynnissä olevassa hankkeessa<sup>36</sup> ja että hanketta koskevat huomiot olisivat osin samankaltaisia. Muiden ministeriöiden osalta esille ei noussut edellä mainitut kriteerit täyttäviä mielekkäitä vaihtoehtoja. Valituissa hankkeissa korostuvat lapsiperheisiin kohdistuvat vaikutusarviot, mutta tämä ei ollut tarkoituksellista.

## 4.2 Laadullinen analyysi

Eri hankkeiden ihmisiin kohdistuvia vaikutusarviointeja analysoidaan niiden kohdentumisen, keskeisen sisällön ja argumentoinnin luonteen ja laadun perusteella. Hallituksen esityksiä on aluksi luettu kokonaisuudessaan useaan kertaan sisällön ja esitystavan logiikan hahmottamiseksi. Kustakin esityksestä eritellään analyysin taustaksi tavoitteet ja keskeiset ehdotukset (keinot tavoitteiden saavuttamiseksi). Varsinainen laadullinen analyysi perustuu kunkin esityksen vaikutusten arviointijaksoon, joista on eriytetty tarkempaan tarkasteluun ihmisiä koskevat arviot.

Ihmisiin kohdistuvista vaikutusarvioista on pyritty edellä esitetyn viitekehyksen mukaisesti hahmottamaan erityyppiset vaikutusarviot ja niiden argumentointi ja suhde toisiinsa. Tavoitteena on siis paikantaa vaikutusarvioiden mekanismit vahvuuksineen ja heikkouksineen. Yleisen jäsenyyksen hahmottamiseksi analyysissä on hyödynnetty Toulminilta (1964, 94–195) peräisin olevia käsitteitä lähtötiedot, peruste, väite (joskin tämän sijaan on käytetty pikemminkin käsitteitä vaikutusarvio tai päätelmä), tarkennus ja varaus. Erityisesti on tarkasteltu vaikutusarvioiden päättelylogiikkaa ja sitä, kuinka vaikutusarviot ilmentävät epävarmuuksia ja kuinka niitä avataan

---

<sup>36</sup> VN TEAS -rahoitteinen hanke Tutkimustiedon hyödyntämisen hyvät käytännöt lainvalmistelussa: kohti parempaa sääntelyä?

osana deduktiivista tai induktiivista (tai yhden hankkeen tapauksessa abduktiivista) päättelyä. Epävarmuuksien tunnistaminen ja esittäminen on tärkeää lukijalle välittyvän informaation laadun näkökulmasta.

Analyysin konkreettisena kohteena on se, kuinka vaikutusarviot on kirjattu hallituksen esityksiin eli se, mikä tekstistä avautuu suoraan lukijalle. Analyysi on siis puhtaasti kirjausten ja dokumentoinnin varassa; tekstiltä ei voi kysyä tarkennuksia tai lainvalmistelijan intentioita (ks. Ricouer 1991). Hyvät tarkoitukset eivät siis pääse analyysiin mukaan, eikä tekstien sisältämiä epäselvyyksiä sivuuteta hyväntahtoisella ymmärryksellä.

Tiukka ote johtuu siitä, että kyseessä on teksti, joka toimii niin päätöksenteon kuin yhteiskunnallisen keskustelun perustana. Siksi hallituksen esitysten tulisi lähtökohtaisesti olla ymmärrettäviä niin eri taustaisille kansanedustajille kuin mille tahansa sidosryhmälle tai asiasta kiinnostuneelle kansalaiselle lausunnon antamista ja yhteiskunnalliseen keskusteluun osallistumista varten. Lukijan tulee pystyä ymmärtämään, ainakin karkealla tasolla, kuinka vaikutusarviot on muodostettu sekä niiden keskeiset epävarmuustekijät. Vastaavasti argumentointiin ei ole mielekasta sisällyttää seikkoja, jotka menevät yli lukijan ymmärryksen, eikä kaikkia tieteellisiä yksityiskohtia ole mielekasta esittää kohderyhmille, joilla ei ole paitsi kykyä myöskään kiinnostusta ottaa niitä vastaan (Salmon 1999, 36–37). Samantapaisesti toteaa Chaim Perelman (2007, 50): ”Kaikki seikat, joista puhuja esityksessään puhuu, on kuvattava kielellä, jota yleisö ymmärtää”. Yleiskielisyys on vaatimuksena myös hallituksen esityksen laadintaohjeissa (oikeusministeriö 2004, 9). Epävarmuustekijöiden esittämistä ei voi kuitenkaan sivuuttaa, koska silloin viesti vääristyy. Keskeistä on löytää tarkoituksenmukainen esittämisen tapa.

Analyysia ohjaakin keskivertolukijan näkökulma, johon ei sisälly lakiehdotusten sisältöjen tai käytettyjen arviointimenetelmien etukäteistä asiantuntemusta. Hallituksen esitysten niin potentiaalista kuin tarkoitettua lukijakuntaa voi näin ollen luonnehtia universaaliyleisöksi, joka tarkoittaa yhteiskunnan ”järjellisiä jäseniä” verrattuna asiantuntijayleisöön, joille kaikkia argumentaation lähtötietoja ei tarvitse esittää yhtä huolella (Perelman 2007, 21, 25). Toki voidaan ajatella, että osa hallituksen esityksistä on suunnattu pikemminkin erityisyleisölle, joilla on aiheeseen liittyvää asiantuntemusta, eli rajanveto universaali- ja asiantuntijayleisön välillä on käytännössä olemassa, ja voidaan myös puhua universaalisuuden asteista, mutta tällöinkin kaikkien kansanedustajien tulisi periaatteessa ymmärtää, mitä esityksiin on kirjoitettu (Rantala 2016; ks. myös Summa 1996, 69). Joka tapauksessa tässä tarkasteltuja hallituksen esityksiä luonnehtii se, että ne suunnattu vaikuttamaan eri kansalaisryhmien arkeen, jolloin lähtökohtana voisi pitää, että niiden tulisi olla kohderyhmilleen ymmärrettäviä. Toisaalta analyysia on ohjannut myös

suopea lukeminen sikäli, että hallituksen esityksessä on rajallisesti tilaa esittää vaikutusarvioiden perusteluja, koska esityksen tulisi ohjeiden mukaan olla tiivistä.

Seuraavissa analyysiluvuissa ensin käsitellään esitykset, joissa korostuvat laskennalliset arviot. Niistä esitetään ensin laskennallisesti yksinkertaisin lapsilisäkorotusta koskeva esitys (HE 163/2017 vp), tämän jälkeen varhaiskasvatusmaksujen alentamista koskeva lakiesitys (HE 115/2017) ja lopuksi verouudistuksia koskeva esitys (HE 107/2017 vp). Tämän ryhmän jälkeen käsitellään esitykset, joissa vaikutusarviot ovat etupäässä laadullisia eli nimilakiuudistus (104/2017 vp) ja vaihtelevaa työaikaa käsittelevä hallituksen esitys (188/2017 vp).

Kussakin analyysiluvussa vaikutusarvioita tarkastellaan siinä järjestyksessä kuin ne esiintyvät hallituksen esityksissä; se myös havainnollistaa esityksiin kirjattujen vaikutusarviointien sisäistä logiikkaa ja etenemistä. Luvun lopussa esitetään yhteenveto, johon kootaan argumentointia koskevat keskeiset havainnot ja jossa myös esitetään kokoavasti mahdollisia puutteita. Analyysien lopuksi havainnot vedetään yhteen, johtopäätöksiä tarkastellaan yleisellä tasolla, ja niistä laaditaan kehittämissuhteita. Lisäksi analyysien tuloksia suhteutetaan oikeusministeriön julkaisemaan (2007) ohjeistukseen säädösvalmistelun vaikutusten arvioinnista ja sosiaali- ja terveysministeriön (2016) ohjeistukseen ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnista.



## 5 LAPSILISÄN YKSINHUOLTOJAKOROTUKSEN NOSTAMINEN

### 5.1 Esityksen tausta

Yksinhuoltajille on maksettu korotettua lapsilisää vuoden 1994 alusta lukien. Tarkastellussa hallituksen esityksessä (163/2017 vp)<sup>37</sup> ei esitetä mitään aihepiiriin liittyvää *tavoitetta*, vaan pelkästään *ehdotus* eli yksinhuoltakorotuksen tason korottaminen 4,75 eurolla lasta kohden<sup>38</sup>. Näin lainvalmistelun aikainen yksinhuoltajakorotus eli 48,55 euroa nousisi 53,30 euroon lasta kohden kalenterikuukaudessa. Tämä merkitsisi vajaan 10 prosentin suurista korotusta lapsilisän yksinhuoltajakorotukseen. Korotuksen määrä perustuu siihen varojen määrään (9,5 miljoonaa euroa), joka vuoden 2018 talousarvioesityksessä esitetään lapsilisän yksinhuoltajakorotuksen nostamiseksi.

Ehdotusta saa tukea myös sen esittämisestä, että yksinhuoltajatalouksien taloudellinen asema on muita lapsiperheitä heikompi. Sitä havainnollistetaan Tilastokeskuksen vuotta 2015 koskevalla tulonjakotilastolla, jonka lukuihin viitaten yksinhuoltajien pienituloisuusastetta verrataan muiden lapsiperhetalouksien vastaaviin lukuihin. Tämä taustoituksen kaltainen huomio esitetään kuitenkin vasta vaikutusarviojaksossa.

Lapsilisä otetaan esityksen mukaan toimeentulotukilaskelmassa huomioon toimeentulotuen määrään vaikuttavana tulona. Ehdotuksen taustoituksessa selitetään myös huolellisesti, mitä lapsilisän ja yksinhuoltakorotuksen saaminen edellyttää ja kuinka niiden määräytymiskriteerit ovat ajan myötä muuttuneet. Esitys onkin mielekästä hahmottaa suhteessa aiempiin muutoksiin, joita lapsilisälakiin on uudistusta edeltävinä vuosina tehty. Keskeisin muutos esityksen kannalta on pieni- ja keskituloisille verovuosille 2015–2017 suunnatun verotuksen lapsivähennyksen poisto. Asia mainitaan hyvin lyhyesti taustoituksessa, mutta se tulee selvästi esille vaikutusarvioissa.

Lakiehdotuksen (samalla vaikutusarvioiden) *kohderyhmän* suuruus määritetään myös taustoituksessa: yksinhuoltajakorotuksen saaneita perheitä oli vuoden 2016 joulukuussa 102 148. Se on 18,5 prosenttia kaikista lapsilisää saaneista perheistä. Lapsia, joista maksettiin yksinhuoltajakorotus, oli tuoloin 163 378. Maakunnista korotuksen saaneita perheitä oli eniten Päijät-Hämeessä (21,5 prosenttia) ja vähiten Pohjanmaalla (12,1 prosenttia).

<sup>37</sup> HE 163/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta.

<sup>38</sup> Hallituksen esityksen sivulla on kyllä otsikko ”Esityksen tavoitteet ja ehdotetut muutokset”, mutta tekstissä ei mainita mitään tavoitteista, mikä on yleensä tapana.

Vaikutusarvioiden aluksi lasketaan yksinhuoltajatalouksille maksettava uusi lapsilisä ja kerrotaan lapsilisän suhteesta muihin etuuksiin tai maksuihin. Tämän jälkeen esityksessä arvioidaan ehdotettujen muutosten ja lapsilisän yksinhuoltajakorotuksen yhteisvaikutusta. Lopuksi esitetään vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon sekä kokoavia arvioita.

## 5.2 Yksinhuoltajatalouksille maksettava lapsilisä

Yksinhuoltajille maksettava lapsilisä ja korotusmuutos esitetään hallituksen esityksessä havainnollistavassa taulukkomuodossa (taulukko 8 alla) lasten lukumäärän mukaan eriytettynä. Taulukko on informaatiosisällöltään hyvin tiivis. Esimerkiksi ensimmäisen rivin ensimmäinen luku 143,43, jonka otsikkona on vain 2017, muodostuu, kun lasketaan yhteen 94,88 (lapsilisä euroina lasta kohden kuukaudessa) ja 48,55 (yksinhuoltajakorotus euroina). Tätä ei kuitenkaan suoraan todeta taulukossa tai sen selityksessä, vaan lukijan täytyy osata päätellä itse, mistä luku 143,43 tarkalleen koostuu. Koska lapsilisän määrät lasta kohden sekä yksinhuoltajakorotus vuodelta 2017 löytyvät hallituksen esityksen jaksossa nykytila, tehtävä on kohtalaisen helppo. Se edellyttää lukijalta kuitenkin hetken pohdintaa ja palaamisen taustoitukseen, jotta hän voi olla varma siitä, että on ymmärtänyt taulukon oikein.

**Taulukko 8** Yksinhuoltajataloudelle maksettava lapsilisä lapsilisään oikeuttavien lasten lukumäärän mukaan, €/kk. Lähde: HE 163/2017 vp, 4

Lapsilisälasten lkm	2017	2018 HE	Muutos
1	143,43	148,18	4,75
2	296,82	306,32	9,50
3	479,16	493,41	14,25
4	680,95	699,95	19,00
5	902,19	925,94	23,75
6	1 123,43	1 151,93	28,50

Ensimmäisen rivin seuraava luku 148,18 on laskettu lisäämällä siihen 4,75 euroa eli yksinhuoltajakorotuksen tason nosto. Alemmat rivit perustuvat samaan logiikkaan. Koska korotus tarkoittaa 4,75 euroa lasta kohden, taulukon loput luvut perustuvat hyvin yksinkertaiseen yhteenlaskutoimitukseen: kahdesta lapsesta yhteenlaskettu korotus on 2 x 4,75 euroa eli 9,50 euroa, kolmesta 3 x 4,75 euroa eli 14,25 euroa jne. Ne luvut lisätään aina

vuoden 2017 lapsilisän vastaavaan määrään. Tältä osin kyse on niin yksinkertaisesta asiasta, että keskivertolukijan voidaan olettaa ymmärtävän ilman suurta vaivaa, kuinka muutos määräytyy.

Edellä kuvattu vaikutusarvio ilmentää näin hyvin yksinkertaista suljettua järjestelmää, jossa annetuista lähtötiedoista (lapsilisän aiempi taso lapsiluvuittain) johdetaan vaikutus eli yksinhuoltajataloudelle maksettava uusi lapsilisä. Perusteena on korotustason muutos. Deduktiiviseen päättelyyn perustuvan vaikutusarvion lopputuloksille ei siis ole vaihtoehtoja. Vaikka taulukko havainnollistaa hyvin korotusten vaikutuksia, jotka on helppo ymmärtää ja laskea, olisi ollut perusteltua avata tarkemmin lähtötietojen muodostumista, jotta lukijan ei tarvitsisi etsiä vuoden 2017 lukuja (lapsilisän suuruus aiempine korotuksineen) muusta kohtaa hallituksen esitystä. Vaikutuslogiikan ymmärtäminen edellyttää, että taulukon luvuille hahmottuu niiden merkitys ja muodostumistapa.

Taulukon jälkeen hallituksen esityksessä kerrotaan lapsilisän suhteesta muihin etuuksiin tai maksuihin seuraavasti:

Lapsilisä ei ole veronalaista tuloa eikä sitä **pääsääntöisesti** oteta tulona huomioon tulovähenteisissä toimeentuloturvaetuksissa tai tulosidonnaisissa asiakasmaksuissa. **Tästä johtuen** yksinhuoltajakorotuksen korotus kasvattaa **yleensä** yksinhuoltajatalouden nettotuloja vastaavalla euromäärällä. **Poikkeuksen muodostaa** toimeentulotuki, jota määrättäessä lapsilisä otetaan tulona huomioon (vrt. edellä 3.1). Toimeentulotukea saavan yksinhuoltajatalouden tulot eivät **siten** kasva korotuksen seurauksena, tai ne kasvavat ainoastaan osalla siitä määrästä, jolla yksinhuoltajakorotus kasvaa. (HE 163/2017 vp, 4.)

Kuten tummennetut kohdat ilmentävät, argumentti on ehdotuksen sisällöstä suoraan johdettua loogista (deduktiivista) päättelyä sikäli, että tarkennusta ilmaiseva ”*pääsääntöisesti*” sisältyy vaikutusarvion lähtötietoihin, ja loppupäätelmässä on vastaavana ilmaisuna ”*yleensä*” ilmentäen tilanteita, joissa lapsilisää ei oteta tulona huomioon. Argumentointiin esitetään varauksena myös poikkeus eli toimeentulotuki. Tältä osin argumentointi on selkeää, ja siinä on huomioitu päätelmien epävarmuustekijät. Kertovertolukija ei välttämättä kuitenkaan ymmärrä, onko toimeentulotuki ainoa poikkeustilanne, voi onko niitä mahdollisesti muitakin, koska termit ”pääsääntöisesti” ja ”yleensä” viittaavat poikkeuksiin melko epämääräisesti. Lukijan ehkä odotetaan ymmärtävän, mitä ”tulovähenteinen toimeentuloturvaetus” tarkoittaa. Argumentointi kaipaisikin hiukan selkeytystä.

### 5.3 Lapsilisäkorotuksen ja lapsivähennyksen poistumisen yhteisvaikutus

Tähän asti vaikutusarvio on siis ollut hyvin suoraviivaista, yksinkertaista ja deduktiivista. Arviot lähinnä kertovat keskeiset ehdotukset uusin luvuin tai sanoin. Seuraavaksi esityksessä mainitaan verotuksen lapsivähennyksen poistuminen verovuonna 2018. Sen todetaan kiristävän lapsiperheiden verotusta ja pienentävän näiden käytettävissä olevia tuloja. Siksi esityksessä arvioidaan tämän muutoksen ja lapsilisän yhteishuoltajakorotuksen yhteisvaikutusta. Tarkastelua perustellaan sillä, että kumpikin muutos vaikuttaa yksinhuoltajatalouksien tulonmuodostukseen, vaikkei niillä olekaan suoraa yhteyttä toisiinsa.

Edellä mainittujen muutosten yhteisvaikutusta esitellään erilaisin esimerkein sillä yleisperiaatteella, että lapsivähennyksen poistumisesta aiheutuva verotuksen kiristyminen vähintäänkin lievenee. Esimerkit esittelevät erityyppisiä asetelmia, mutta ainoastaan yksinhuoltajatalouksissa, joissa on kahdeksan lasta tai enemmän, uudesta yksinhuoltajakorotuksesta seuraava tulonlisäys on esityksen mukaan suurempi kuin verotuksen kiristymisestä seuraava tulojen menetys. Kuten esityksessäkin todetaan, *”tällaiset hyvin monilapsiset yksinhuoltajataloudet ovat kuitenkin erittäin harvinaisia”* (HE 163/2017 vp, 5).

Tilanne voi esityksen mukaan kuitenkin kohentua myös niissä yksinhuoltajatalouksissa, joissa *”lapsivähennys on yksinhuoltajan tulojen suuruuden vuoksi ollut vähennyksen enimmäismäärää pienempi”* tai *”jos verovelvollisen tulot eivät esimerkiksi niiden vähäisyyden vuoksi riitä lapsivähennyksen täysimääräiseen hyödyntämiseen”* (HE 163/2007 vp, 5). Tätä kohtaa olisi voinut hiukan tarkentaa niitä lukijoita ajatellen, jotka eivät tunne hyvin lapsivähennyksen määräytymisen periaatteita. Lukijan odotetaan ikään kuin tietävän ne entuudestaan. Lapsivähennys mainittiin esityksen taustoituksessa ainoastaan seuraavasti:

Samaan aikaan [viittaus vuosille 2015—2018 tehdyn valtiontalouden kehyspäätökseen] otettiin käyttöön verotuksen lapsivähennys pieni- ja keskituloisille verovuosille 2015—2017. (HE 163/2017 vp, 3.)

Tilanne on heikoin neljän lapsen yksinhuoltajilla, jotka menettäisivät enimmillään 14,33 euroa kuukaudessa yksinhuoltajakorotuksesta huolimatta. Tämän vaikutuksen syy perustellaan selvästi.



Tämä johtuu siitä, että lapsivähennys myönnetään enintään neljän lapsen mukaan, mutta yksinhuoltajakorotus jokaisesta lapsilisään oikeuttavasta lapsesta. (HE 163/2017 vp, 5.)

Yllä kuvattuja kotitalouskohtaisia esimerkkitapauksia ei ole esitelty taulukkomuodossa vaan pelkästään sanallisesti. Vaikutusmekanismi on kuitenkin suurimmaksi osaksi selkeästi ja ymmärrettävästi esitetty. Tarkastelun lopuksi kerrotaan, että lapsivähennyksen poistumisen ja yksinhuoltajakorotuksen korottamisen yhteisvaikutuksen arviointi laadittiin aineistopohjaisesti Tilastokeskuksen ylläpitämän SISU-mallin avulla ”2017 tasossa ja muilta osin 2017 etuus- ja veroperustein” (HE 163/2007 vp, 5). Toisin sanoen analyysi auktorisoitiin viittaamalla legitiimiin toimijaan ja laskentamalliin. Se, mitä tässä yhteydessä tarkoitetaan aineistopohjaisuudella tai vuoden 2017 ”tasolla”, ei kuitenkaan avaudu.

Argumenttina vaikutusarvio vaikuttaisi perustuvan ainakin karkealla tasolla suljettuun järjestelmään, jossa tarkastelu on tarkoituksella rajattu kahden tekijän yhteisvaikutukseen. SISU-malli ilmentää laskelmien perusteita. Tekstissä muistutetaan vielä, että laskelmat koskevat yhteishuoltajatalouksien tulonmuodostusta tosiaankin vain esitettyjen toimenpiteiden suhteen. Eli arvioitujen toimenpiteiden osalta lain vaikutuspiiri on suljettu, ja vaikutuksia on voitu todentaa loogisilla laskelmilla. Jos kiinnostuksen kohteena olisi yksinhuoltajatalouksien tulonmuodostus kokonaisuudessaan, asetelma olisi tietenkin vaikeammin arvioitavissa. Tosin tehtykään analyysi ei ole täysin aukoton, sillä arvioinnin lähtötiedot perustuvat otokseen, jonka yleistävyydellä on reunaehtonsa. Sitä ei kuitenkaan suoraan esitetä, vaan lukijan täytyy päätellä se tavasta, jolla SISU-mallin käyttö on suppeasti esitelty. Tässä mielessä analyysissä on kokonaisuudessaan myös induktiivisen päätelyn piirteitä perustuessaan empiiriseen aineistonkeruuseen.

Tarkastelun lopuksi edellä kuvatun analyysin tuloksia tiivistetään vielä esittämällä esityksen keskimääräisiä vaikutuksia yksinhuoltajatalouksien käytettävissä oleviin tuloihin. Vaikutukset todetaan yleisesti ottaen vähäisiksi. Keskimääräinen tulojen supistuminen olisi tasokorotuksen jälkeen runsaat kolme euroa kuukaudessa, ja ”*suhteelliset tulonmenetykset jäisivät pieniksi, keskimäärin noin 0,1 prosenttiin käytettävissä olevista tuloista*” (HE 163/2007 vp, 5). Erityyppisistä kotitalouksista annetaan jälleen sanallisia, havainnollistavia esimerkkejä. Nämäkin analyysit on oletettavasti tehty SISU-mallia hyödyntäen, vaikka sitä ei ole suoraan todettu.

Yhden lapsen yksinhuoltajilla käytettävissä olevat tulot supistuisivat yksinhuoltajakorotuksen tasokorotuksen jälkeen keskimäärin runsaat kaksi euroa kuukaudessa, kahden lapsen yksinhuoltajilla runsaat

kolme euroa ja tätä useampilapsisilla vajaat viisi euroa kuukaudessa. (HE 163/2017 vp, 5.)

Edellä kuvatussa tarkastelussa ei kuitenkaan huomioitu laskennallista toimeentulotukea. Syyksi kerrotaan sen mallipohjaiseen laskentaan liittyvät ongelmat. Aineistonlaatuun ja tiedonsaantiin liittyvät haasteet ovat yleisiä, ja niistä onkin hyvä raportoida. Toisaalta kun hiukan yllättäen samassa tekstikappaleessa, heti seuraavassa lauseessa, toimeentulotuki kuitenkin otettiin huomioon (kertomatta kuinka edellä kuvattu ongelma saatiin selätettyä), niin *”keskimääräiset tulonmenetykset jäivät vieläkin pienemmiksi, koska toimeentulotuki korvaa kaikkein pienituloisimpien yksinhuoltajatalouksien tulonmenetyksiä”* (HE 163/2007 vp, 5). Lukijalle jäi ilmaisujen jälkeen hiukan epäselväksi, koskiko kysymys toimeentulotuen huomioon ottamisesta vain keskimääräistarkastelua vai myös aiemmin esitettyä analyysiä, jossa esiteltiin esimerkkejä erityyppisistä talouksista.

Lopuksi esitellään lyhyesti vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon. Tämä alajakso alkaa yleisellä toteamuksella, että *”esityksellä parannettaisiin yksinhuoltajaperheiden taloudellista asemaa”* (HE 163/2007 vp, 6). Lisäksi esityksessä todetaan, että *”valtaosa yksinhuoltajavanhemmista on naisia”* (HE 163/2007 vp, 6). Esityksessä ei kuitenkaan tarkenneta, mitä ”valtaosa” tarkoittaa eli missä määrin kohderyhmään kuuluu enemmän naisia kuin miehiä. On joka tapauksessa ilmeistä, että esitys kohdistuu etupäässä naispuolisiin yksinhuoltajiin. Yleistävä väittäminen, että esitys parantaisi yksinhuoltajaperheiden taloudellista asemaa, jää kuitenkin vaille tukea ottaen huomioon, että yksinhuoltajaperheiden taloudellinen asema keskimääräisesti hiukan heikkenee, kun tarkastelussa huomioidaan lapsivähennyksen poistuminen. Toisaalta lyhyen sukupuolivaikutusten tarkastelun jälkeen teksti palaa vielä yleisen tason arviointiin, jossa vedetään yhteen edellä kuvattuja tarkasteluja. Samalla lakiehdotuksen vaikutukset yksinhuoltajien taloudelliseen asemaan todetaan realistisemmin ja toistaen aiemmin mainittua.

Yksinhuoltaja-korotuksen tason korotus **lieventää yksinhuoltajilta poistuvan verotuksen lapsivähennyksen vaikutuksia tietyissä tuloiluokissa**. Mikäli verovelvollisen verot eivät esimerkiksi tulojen vähäisyyden vuoksi riitä vähennyksen täysimääräiseen hyödyntämiseen, voi yksinhuoltajakorotuksen korotuksesta seuraava tulonlisäys olla suurempi kuin verotuksen lapsivähennyksen poistumisesta aiheutuva verotuksen kiristymisen ja tulojen menetys. (HE 163/2017 vp, 6.)

## 5.4 Yhteenveto

Hallituksen esityksen vaikutusarviointi alkaa siitä, että lähtötietojen (lapsilisän aiempi taso) ja yksinhuoltajakorotuksen noston perusteella arvioidaan yksinhuoltajatalouksille maksettava uusi lapsiluvun mukainen lapsilisä. Argumentointi perustuu yksinkertaiseen deduktiiviseen yhteenlaskutoimitukseen suljetussa järjestelmässä. Silti laskentalogiikkaa olisi ollut mielekäästä avata enemmän. Lukija joutuu hetken miettimään esitetyn taulukon rakentumista ja etsimään taustatietoja esityksen aiemmista osioista.

Korotusten määrät toimivat puolestaan lähtötietona pidemmälle meneville päätelmille, jotka ovat kuitenkin ristiriidassa keskenään: 1) yksinhuoltajaperheiden taloudellinen asema paranee ja 2) esitys lieventää yksinhuoltajilta poistuvan verotuksen lapsivähennyksen vaikutuksia tietyissä tuloluokissa. Päätelmistä ensin mainittu on harhaanjohtava: kun laskelmissa huomioidaan lapsivähennyksen poistuminen, jonka yhteisvaikutusta suhteessa esiteltyihin muutoksiin huolella arvioidaan, yksinhuoltajaperheiden taloudellinen asema keskimääräisesti hiukan heikkenee. Jälkimmäinen päätelmä vastaa näin ollen tehtyjä arvioita.

Arviossa, joka koskee yksinhuoltajakorotuksen ja lapsivähennyksen poistumisen yhteisvaikutusta, laskelmien perusteet esiteltiin vain viittaamalla lyhyesti SISU-mikrosimulaatioon. Laskentamallissa (deduktiivinen päättelyosio) on käytetty epävarmuutta sisältävää aineistoa (muodostettu induktiivisesti). Aineistoon liittyviä varauksia liittyen otoksen käyttöön, joka on pääteltävissä ilmaisusta ”aineistolähtöinen”, olisi kuitenkin ollut hyvä avata, samoin SISU-mallia ylipäänsä. Kyse ei ole siitä, etteikö viittaus SISU-malliin riittäisi vakuuttamaan keskivertolukijaa laskelmien asianmukaisuudesta. Voitaneen myös ajatella, että lainvalmistelun tarpeita ajatellen laskentamallin tausta-aineisto muodostaa ”riittävän tosia” lähtötietoja. Avaamalla mallin periaatteita ja varauksia edes hiukan lukija saisi kuitenkin paremman kuvan vaikutusarvioiden luonteesta ja reunaehdoista. Toisaalta arviossa esitettiin asianmukaisena varauksena, että vaikutusarviot koskevat vain mainittujen tekijöiden yhteisvaikutusta eikä yksinhuoltajien tulonmuodostusta yleisemmin.

Esityksessä annetaan arvioiden taustatueksi runsaasti selkeitä esimerkkejä siitä, kuinka vaikutukset ovat erilaisia suhteessa erityyppisiin kotitalouksiin. Tämän kaltaista erittelyä toivotaan myös sosiaali- ja terveysministeriön (2016) ohjeissa ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioimiseksi. Vaikutusten arviointi jää kuitenkin hyvin yleiselle tasolle. Vaikka arvioinnissa tiedostetaan, että esitys kohtelee erilaisia kotitalouksia eri tavoin, taloudellisten hyötyjen tai haittojen merkitystä eri yksinhuoltajaperheille ei avata.

Keskivertolukijaa saattaisi kiinnostaa, mitä vaikutuksia esitetyillä tulonlisäyksillä tai tulonmenetyksillä (enimmillään 14,33 euroa kuukaudessa neljän lapsen yksinhuoltajalla) voi olla arjen kannalta, vai onko kyse niin mitättömästä asiasta kuin esitys antaa ymmärtää?

Kaiken kaikkiaan lukijan odotetaan tietävän enemmän kuin on perusteltua odottaa, ja ilmaisu on osin hiukan sekavaa. Epäselvyyttä liittyy esimerkiksi siihen, miten toimeentulotuen merkitys on tai ei ole otettu laskelmissa huomioon. Lapsivähennyksen määräytymistä ei ole missään kohtaa avattu. Kysymys verotuksen lapsivähennyksestä käsitellään ylipäänsä erikoisella tavalla. Se tuodaan merkittävänä tekijänä esille vaikutusten arvioinnissa, mutta ei juurikaan hallituksen esityksen taustoituksissa, vaikka esityksen tarkoituksena on kirjauksista päätellen kompensoida verotuksen lapsivähennyksen poistumista. Väärinymmärrysten välttämiseksi tämä olisi kannattanut kirjata alun perin esityksen tavoitteeksi.

Tässä esityksessä toimeenpanon huomiointi ei ole relevanttia, koska ehdotetut vaikutukset aiheutuvat ”suoraan” ilman erityisiä toimeenpanotoimia. Korotukset ovat automaattisia ja vaikuttavat sen myötä tulonmuodostukseen.

## 6 VARHAISKASVATUSMAKSUJEN ALENTAMINEN

### 6.1 Esityksen tausta

Varhaiskasvatusmaksuja koskevan hallituksen esityksen *tavoitteena* on purkaa kannustinloukkuja ja edistää vanhempien työhön osallistumista (HE 115/2017 vp, 18)<sup>39</sup>. Tämän tavoitteen selkeä muotoilu on kuitenkin upotettu osaksi vaikutusarvioita, eikä tavoitetta mainita taustoituksessa tai keskeisten ehdotusten yhteydessä, kuten olisi tarkoituksenmukaista. Joka tapauksessa tavoitteen toteuttamiseksi *ehdotetaan* pieni- ja keskituloisilta perittävien varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja alentamista muuttamalla maksujen määräytymisperusteita. Lisäksi perheen toisesta lapsesta perittävä maksu olisi 50 prosenttia ensimmäisen lapsen laskennallisesta, kokoaikaisen varhaiskasvatuksen maksusta.

Esityksen mukaan ehdotuksen taustalla on Juha Sipilän hallituksen pyrkimys nostaa työllisyysastetta vähentämällä kannustinloukkuja. Erityinen kannustinloukkutyöryhmä julkaisi maaliskuussa 2017 selvityksen<sup>40</sup>, jonka mukaan varhaiskasvatuksen maksuja alentamalla – ja alennus oikein kohdentamalla – varhaiskasvatukseen liittyvää negatiivista kannustinvaikutusta voidaan lieventää. Kannustinloukkutyöryhmän selvityksen pohjalta hallitus linjasi kehysriihessä, että varhaiskasvatusmaksuja alennetaan pieni- ja keskituloisilta sekä perheiltä, jolla on usea lapsi varhaiskasvatuksessa. Ajatuksena on näin suunnata laki kohderyhmiin, joilla kannustinloukkuvaikutukset voivat estää työhön hakeutumista.

Vaikutusarvioinneilla pyritään ensin todentamaan, että lain myötä asiakasmaksut alentuvat sovituilta kohderyhmiltä, kuten on tavoiteltu. Tämän jälkeen hallituksen esityksessä arvioidaan lain työllistymisvaikutuksia. Lopuksi asiakasmaksujen alentumista arvioidaan yleisesti lasten oikeuksien ja varhaiskasvatuksesta saatujen hyötyjen näkökulmasta.

### 6.2 Maksumuutoksiin vaikuttavat tekijät

Aluksi tarkastellaan maksumuutosten määriin ja kohdentumiseen vaikuttavia tekijöitä eli uudistuksen tuomia konkreettisia toimia: tuloarajojen korottamista, maksuprosentin yhtenäistämistä ja sisaralennuksen kasvattamista.

<sup>39</sup> HE 115/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain 5 ja 8 §:n muuttamisesta.

<sup>40</sup> Valtiovarainministeriö (2017) Kannustinloukut ja alueellinen liikkuminen. Työryhmän selvityksiä.

Ennen varsinaisia taloudellisia arvioita esityksessä kerrotaan, että maksujen muutoksien laskenta on toteutettu SISU-mikrosimulointimallilla. Samassa yhteydessä esitetään tiiviisti simuloinnissa käytetty aineisto, eli kyseessä on Tilastokeskukselta saatu tulonjakotilaston tulonjaon palveluaineisto vuodelta 2014 ja 2015. Lisäksi kerrotaan, kuinka aineisto on kerätty.

Tilasto perustuu vuosittain kerättävään 13 400 henkilön otokseen. Perustiedot kerätään yhdistämällä kotitalouksilta haastattelemalla kerättyjä tietoja ja rekisteritietoja. Pääosa kotitalouksien luokittelutiedoista sekä ne tulotiedot, joita ei ole saatu rekistereistä, on kerätty haastattelemalla. (HE 115/2017 vp, 7.)

Aineiston esittelyn lopuksi todetaan, kuinka *”otosaineiston rajallisuuden vuoksi tulokset voivat olla osin epätarkkoja”* ja kuinka *”aineisto on kuitenkin tarkin saatavilla oleva”* (HE 115/2007 vp, 7). Nämä epävarmuustekijöitä koskevat tarkennukset ovat tärkeitä. Toki aineisto on myös väistämättä hiukan vanhaa. Yksittäisten perheiden maksukyky tai keskeiset olosuhteet ovat saattaneet ajan myötä muuttua. Aineiston ja laskentamallin esittely on kuitenkin selvästi parempi kuin edellä käsitellyssä lapsilisäkorotusta koskevassa esityksessä. Keskeistä on huomata, että *”tulosten mahdollinen epätarkkuus”* ei viittaa ongelmiin laskentamenetelmän sisäisessä logiikassa, eli tulokset syntyvät loogisin laskentaperiaattein tausta-aineiston muodostamista lähtötiedoista. Kyse on siitä, että tulokset suhteessa reaalityökaluuden saattaisivat olla hiukan toiset, jos myös aineisto vastaisi sitä tarkemmin. Toki mahdollisen epätarkkuuden tasoa olisi voinut arvioida tarkemmin.

Vaikka mikrosimulaatiomallin aineisto onkin esitetty yleisellä tasolla epävarmuuksineen, keskivertolukijalle ei selviä tekstin perusteella, yhtä yksittäistä poikkeusta lukuun ottamatta, mihin vaikutusarvioihin mallia on tosiasiallisesti käytetty. Oletettavasti sillä on varmistettu, että maksumuutokset kohdentuvat toivotulla tavalla.

### ***Tulorajojen korottaminen ja sen vaikutus maksuihin***

Esityksen mukaan kaikkien perheiden tulorajoja nostetaan. Nostossa on huomioitu kotitalouksien laskennalliset pienituloisuuden rajat eri perheko'issa vuoden 2014 käytettävissä oleviin tuloihin perustuen. Tätä täsmennetään vielä tarkemmalla erittelyllä:

Vuoden 2014 pienituloisuuden rajana on pidetty 1 192 euroa kuussa kulutusyksikköä kohden (60 % väestön keskitulosta) siten, että kotitalouden ensimmäinen aikuinen on 1 kulutusyksikkö, toinen aikuinen 0,5 kulutusyksikköä ja alle 14-vuotias lapsi 0,3 kulutusyksikköä.

Koska pienituloisuuden raja lasketaan käytettävissä olevien tulojen perusteella, kun taas varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen tulorajat koskevat bruttotuloja, jokaiseen tulorajaan on lisätty vielä 500 euroa. (HE 115/2017 vp, 7.)

Alla on vielä havainnollistava taulukko, joka ilmentää uudet tulorajat ja suoraviivaisen laskennallisen mekanismin, jolla uudet tulorajat ja muutos aiempaan määräytyvät. Laskennallista mallia ei kuitenkaan suoraan avata, vaan lukijan täytyy itse se päätellä. Taulukko ja edellä mainittu teksti sekä selitys taulukon alla sisältävät kaikki oleelliset tiedot taulukon sisällön hahmottamiseen. Lähtöarvot, kuten kulutusyksiköt yhtenä laskentaan vaikuttavana tekijänä, taikka pienituloisuuden määrittely, perustuvat sopimukseen, jotka ovat tosiasioita. Argumentointi on näihin sopimukseen perustuen deduktiivista, eli annettujen lähtötietojen vallitessa päätelmät ovat ainoita mahdollisia. Mutta sama pätee kuin edellä: hyvä argumentti perustuu viime kädessä lähtötietojen uskottavuuteen.

**Taulukko 9** Uusien tulorajojen muodostaminen 1.1.2018. Lähde: HE 115/2017 vp, 8

Perheen koko	Kulutus-yksiköt	Pienituloisuuden raja €/kk*	Nykyinen tuloraja	Tuloraja 1.1.2018 alk. (pienituloisuuden raja +500 euroa)	Tulorajan muutos (euroa)
2	1,3	1 550 (perhekokko 1+1)	1 915	2 050	+135
3	1,8	2 146 (perhekokko 2+1)	1 915	2 646	+731
4	2,1	2 503 (perhekokko 2+2)	2 053	3 003	+950
5	2,4	2 861 (perhekokko 2+3)	2 191	3 361	+1 170
6	2,7	3 218 (perhekokko 2+4)	2 328	3 718	+1 390

\*) v. 2014. Lapsien oletetaan olevan alle 14-vuotiaita. Käytettävissä olevat tulot enintään 1 192 €/kk kulutusyksikköä kohden (60 % väestön keskitulosta). Kotitalouden ensimmäinen aikuinen on 1 kulutusyksikkö, toinen aikuinen 0,5 kulutusyksikköä ja alle 14-vuotias lapsi 0,3 kulutusyksikköä.

Tulorajan muutos ei ole vielä varsinainen ihmisiin kohdistuva vaikutusarvio, vaan yksi sen lähtötiedoista. Seuraavaksi esityksessä todetaan tiiviisti tulorajojen muutosten vaikutukset maksuihin erilaisissa perhetalouksissa: vaikutukset kohdentuvat, kuten on tarkoitettu. Alla esitettäviä johtopäätöksiä ei kuitenkaan perustella, eli lainauksessa ei esitetä laskentamallia, jolla tuloksiin on päädytty: missä määrin tai miltä osin lainauksessa alla on kyse yllä

olevan taulukon tulkinnasta ja missä määrin tai miltä osin SISU-mallin hyödyntämisestä?

Tulorajojen nosto alentaa erityisesti pieni- ja keskituloisten perheiden varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja. Isoimmat maksualennukset kohdistuvat monilapsisiin perheisiin. Maksut laskevat kaikilta niiltä perheiltä, jotka ovat maksaneet enimmäismaksun alittavaa maksua ja lähes kaikilta niiltä perheiltä, joiden tulotaso on ollut juuri enimmäismaksun rajan mukainen. Lisäksi tuhannet pienituloiset perheet siirtyvät muutoksen myötä maksuttomaan varhaiskasvatukseen. (HE 115/2017 vp, 8.)

Lainaus yllä ei itse asiassa edes argumentoi, sillä siinä ei pyritä vakuuttamaan lukijaa mistään. Kyse on pikemmin perustelemattomista väitteistä. Toki vaikutusarviojakson eri osiot perustelevat esitettyjä väitteitä, mutta niitä ei ole vielä tuotu esille. Tällöin väitteet olisivat luontevammin johtopäätöksiä. Kyseinen tekstinpätkä esitetään yksinkertaisesti väärässä paikassa.

### ***Maksuprosentin yhtenäistäminen suhteessa tulorajoihin***

Maksumuutosten vaikutusten arviointi suhteessa eri perhetyyppeihin tarkentuu vähitellen, ja taustatietona vaikutusarviojaksossa esitellään lisää laskentaan vaikuttavia tekijöitä ja mekanismeja. Yksi on maksuprosentin yhtenäistäminen, joka esitetään seuraavassa taulukossa havainnollisesti.

**Taulukko 10** Maksuprosentin yhtenäistäminen. Lähde: HE 115/2017, 8–9

Perheen koko	Nykyinen maksuprosentti	Uusi maksuprosentti 1.1.2018 alkaen
2	11,5 %	10,7 %
3	9,4 %	10,7 %
4	7,9 %	10,7 %
5	7,9 %	10,7 %
6	7,9 %	10,7 %

Maksuprosenttien yhdistämistä tarkennetaan vielä seuraavasti (ks. teksti ja kuva sen alla):

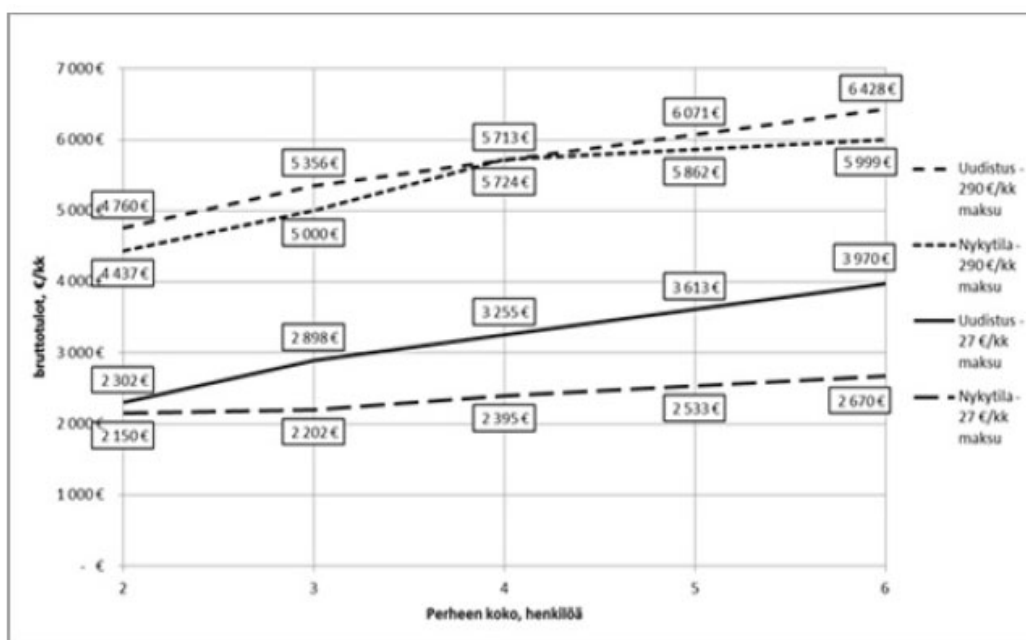
Maksuprosenttien yhtenäistäminen tehdään siten, että enimmäismaksua, joka on tällä hetkellä 290 euroa kuukaudessa, ei aleta maksaa **nykyistä alemmilla tuloilla**. Muutos on tehty siten, että kaikissa muissa perheko'oissa kuin nelihenkisissä perheissä maksu laskee



myös niissä perheissä, joiden tulotaso on ollut juuri enimmäismaksun mukainen tai jonkin verran korkeampi. (HE 115/2017 vp, 9.)

Teksti yllä on hiukan vaikeasekoinen, ja se sisältää osin jo todettuja asioita. Asiaa kuitenkin havainnollistetaan alla olevalla kuviolla. Siinä näkyy esityksen mukaan, kuinka sekä tulojen korottaminen että maksuprosenttien yhtenäistäminen vaikuttavat yhdessä maksun suuruuteen vaikuttavien kuukausitulojen ala- ja ylärajaan.

Kyseessä on eräänlainen käänteinen vaikutusarvio: tiedetään ennalta, millaiseen vaikutukseen lailla halutaan päästä, ja lakiehdotukset eli konkreettiset muutokset on laadittu siten, että ne tuottavat halutut vaikutukset. Vaikutusarviolla ei siis niinkään arvioida vaikutuksia – ikään kuin arviot tuottaisivat oleellisesti uutta tietoa – vaan arvioilla perustellaan ratkaisuja vaikutusten kautta. Asetelma vaikuttaa abduktiiviselta (ks. sivu 84), eli halutun tavoitteen saavuttamiseksi on testattu vaihtoehtoisia asiakasmaksujen laskemisen malleja, kunnes on päädytty tavoitteen kannalta optimaaliseen ratkaisuun. Koko tätä prosessia ei kuitenkaan avata hallituksen esityksessä. Sen logiikkaa on avattu enemmän hankkeen taustaselvityksessä (valtiovarainministeriö 2017).



**Kuvio 16** Maksun suuruuteen vaikuttavien kuukausitulojen ala- ja yläraja. Lähde: HE 115/2017, 9

Kuvio sisältää paljon informaatiota tiiviissä muodossa, ja sen hahmottaminen edellyttää huolellista ja paneutuvaa otetta. Lukijan täytyy muun muassa ymmärtää, että minimimaksu on 27 euroa ja enimmäismaksu 290 euroa.

Kumpikin seikka on mainittu hallituksen esityksen taustoituksessa, ja ensimmäismaksu myös edellä. Kyseisillä reunaehdoilla taulukon sisältö on ymmärrettävä, mutta sen muotoutuminen ei ole. Voidaan kysyä kuten edellä: missä määrin tai miltä osin kyse on muutoksista johtuvaa suoraviivaista laskutoimitusta ja missä määrin tai miltä osin SISU-mallin hyödyntämistä? Ymmärtämistä olisi helpottanut, jos lukujen muodostumista olisi havainnollistettu: miksi esimerkiksi kolmen henkilön perheessä kuukausitulojen yläraja on uudistuksen myötä juuri 5 356 euroa?

### ***Sisaralennuksen kasvattaminen***

Viimeisenä maksuihin vaikuttavana tekijänä esitetään sisaralennuksen kasvattaminen. Aluksi toistetaan muutoksen sisältö, eli toisesta lapsesta maksettava maksu olisi aina enintään 50 % ensimmäisen lapsen maksusta, kun se nykyisin on enintään 90 %. Muista lapsista maksu olisi edelleen 20 % ensimmäisen lapsen maksusta. Muutosta havainnollistetaan kertomalla, kuinka paljon on puolet ensimmäismaksusta sekä aiempi ensimmäismaksu toisesta lapsesta.

Kun ensimmäismaksu ensimmäisestä lapsesta on tällä hetkellä 290 euroa, ensimmäismaksu toisesta lapsesta olisi jatkossa 145 euroa nykyisen 261 euron sijaan. (HE 115/2017 vp, 9.)

Edellä sisaralennuksen määräytyminen on esitetty täsmällisesti. Hallituksen esityksessä on vastaavasta asiasta kuitenkin harhaanjohtavaa ilmaisua. Useassa kohdassa todetaan, että toisesta lapsesta maksettava maksu olisi aina enintään 50 % *nuorimman* lapsen maksusta. Vaikka väärän ilmaisun syynä on ilmeinen huolimattomuus, se saattaa aiheuttaa tarkalle keskivertolukijalle kohtalaista hämmennystä hänen pohtiessaan, kuinka esitetty asia voi olla mitenkään mahdollista. Tämä harhaanjohtava ilmaisu esitetään muun muassa hallituksen esityksen tiivistelmä sivun ensimmäisessä kappaleessa:

Lisäksi sisaruksilta perittäviä maksuja ehdotetaan alennettavaksi siten, että toisesta lapsesta perittävä maksu olisi 50 prosenttia *nuorimman* lapsen laskennallisesta kokoaikaisen varhaiskasvatuksen maksusta. (HE 115/2017 vp, 1.)

Alennuksen periaate esitetään myös taulukkomuodossa (taulukko 11 alla). Vaikka havainnollistukset ovat yleisesti ottaen myönteisiä, lukijaa ei ole argumentoitaessa suotavaa kuitenkaan aliarvioida. Taulukko alla ei anna lisäarvoa siihen, mikä on sanallisesti jo ilmaistu.

**Taulukko 11** Enimmäismaksun muutos perheen toisesta varhaiskasvatuksessa olevasta lapsesta. Lähde: HE 115/2017 vp, 10

	<b>Nykyinen enimmäismaksu</b>	<b>Uusi enimmäismaksu 1.1.2018 alkaen</b>
Enimmäismaksu 2. lapsesta	90 % 1. lapsen maksusta	50 % 1. lapsen maksusta

Lainauksessa alla tarkennetaan sisaralennusten kohdentumista etenkin pieni- ja keskituloisiin perheisiin. Arviossa on esityksen mukaan hyödynnetty tulonjaon palveluaineistoa. Päättely on loogista, jos oletetaan, että monilapsisia perheitä koskeva lähtötieto on uskottava eli että heitä on vähiten suurituloisissa. Sitä auktorisoidaan viittaamalla tulonjaon palveluaineistoon, eli lähtötietoja voitaneen pitää riittävän uskottavina.

Toisen lapsen alennus kohdistuisi kaikkiin niihin perheisiin, joilla on vähintään kaksi lasta varhaiskasvatuksessa eli varhaiskasvatuksen asiakasmaksut alenisivat kyseisillä perheillä riippumatta perheen tulotasosta. Tulonjaon palveluaineiston mukaan (Tilastokeskus) monilapsisia perheitä on kuitenkin vähiten suurituloisissa, joten suurin osa maksualennuksesta kohdistuu pieni- ja keskituloisiin perheisiin. (HE 115/2017 vp, 9–10.)

### ***Varhaiskasvatusmaksujen määräytyminen esimerkkiperheissä***

Edellä on esitelty varhaiskasvatusmaksujen suuruuteen ja kohdentumiseen vaikuttavia tekijöitä, joista ehdotetussa laissa on tarkoitus säätää. Tässä jaksossa käsitellään tarkemmin maksuja erityyppisissä perheissä. Tarkastelu perustuu nyt edellä esitettyjen muutosten synnyttämään yhteisvaikutukseen. Sitä ei esityksessä kuitenkaan suoraan sanota, joten se on tässä analyysissä tehty päätelmä. Toisin sanoen kuvattujen muutosten yhteisvaikutuksena ikään kuin todennetaan vaikutusten kohdentuminen etenkin pieni- ja keskituloisiin sekä monilapsisiin perheisiin, kuten edellä on esitetty. Oletuksena lienee, että esimerkkiperheiden lapset olisivat varhaiskasvatuksessa kokopäiväisesti. Jos näin on, argumentointia kannattaisi vahvistaa esittämällä sitä koskevan varauksen.

Havainnollistavassa taulukossa 12 esitetään esimerkkejä varhaiskasvatusmaksujen määräytymisestä erityyppisissä perheissä. Esimerkit kuvaavat muutoksen aiempaan. Osassa esimerkkejä on yksi huoltaja, osassa kaksi, ja bruttotulot vaihtelevat 2 200, 4 400 ja 6 600 euron välillä. Kussakin huoltajan määrän ja tulotason yhdistävässä mallissa on vaihtoehtoina erisuuruinen määrä lapsia. Taulukkoon alle on valittu eri vaihtoehtoista kolme mallia.

Argumentoinnin lähtötietoina esitetään nykyiset ja uudet maksut erityyppisissä perheissä (lapsiluvun ja tulotason mukaisesti eriytettyinä), ja vaikutuksena esitetään perhekohtainen maksualennus.

**Taulukko 12** Varhaiskasvatusmaksut erityyppisissä perheissä. Lähde: HE 115/2017, 10–11

**Perheessä 1 huoltaja, jonka bruttotulot ovat 2 200 euroa/kk:**

	<b>1 aikuinen + 1 lapsi</b>	<b>1 aikuinen + 2 lasta varhaiskasvatuksessa</b>	<b>1 aikuinen + 3 lasta varhaiskasvatuk- sessa</b>
Nykyinen maksu	33 €/kk	27 €/kk	0 €/kk
Uusi maksu 1.1.2018	0 €/kk	0 €/kk	0 €/kk
<b>Maksualennus</b>	<b>-33 €/kk</b>	<b>-27 €/kk</b>	<b>-</b>

**Perheessä 2 vanhempaa, jonka bruttotulot ovat 4 400 euroa/kk:**

	<b>2 vanhem- paa + 1 lapsi</b>	<b>2 vanhempaa + 2 alaikäistä lasta, joista 2 varhais- kasvatuksessa</b>	<b>2 vanhempaa + 3 alaikäistä lasta, joista 3 varhais- kasvatuksessa</b>	<b>2 vanhempaa + 6 alaikäistä lasta, joista 3 varhais- kasvatuksessa</b>
Nykyinen maksu	234 €/kk	352 €/kk	367 €/kk	298 €/kk
Uusi maksu 1.1.2018	188 €/kk	224 €/kk	167 €/kk	43 €/kk
<b>Maksualennus</b>	<b>-46 €/kk</b>	<b>-128 €/kk</b>	<b>-200 €/kk</b>	<b>-255 €/kk</b>

**Perheessä 2 vanhempaa, jonka bruttotulot ovat 6 600 euroa/kk:**

	<b>2 vanhem- paa + 1 lapsi</b>	<b>2 vanhempaa + 2 alaikäistä lasta, joista 2 varhais- kasvatuksessa</b>	<b>2 vanhempaa + 3 alaikäistä lasta, joista 3 varhais- kasvatuksessa</b>	<b>2 vanhem- paa + 6 ala- ikäistä lasta, joista 3 varhais- kasvatuk- sessa</b>
Nykyinen maksu	290 €/kk	551 €/kk	609 €/kk	609 €/kk
Uusi maksu 1.1.2018	290 €/kk	435 €/kk	493 €/kk	475 €/kk
<b>Maksualennus</b>	<b>-</b>	<b>-116 €/kk</b>	<b>-116 €/kk</b>	<b>-134 €/kk</b>

Vaikka esimerkit yllä ovat selkeitä ja havainnollistavia, lukijalle ei selviä, miten uusiin perhekohtaisiin maksuihin on päädytty ja millaiseen tausta-aineistoon ne perustuvat epävarmuuksineen. Oletettavasti uusien maksujen

perusteena on kaikki edellä kuvatut maksumuutosten määräytymiset sekä SISU-mallin hyödyntäminen. Tätä ei kuitenkaan todeta. Varsinaisen vaikutusarvion eli kulloisenkin maksualennuksen määräytymisen perusteena on joka tapauksessa suoraviivainen vähennyslasku. Laskelmien tulokset myös kertovat, että tulorajojen nosto alentaa tosiaankin erityisesti pieni- ja keskituloisten perheiden varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja ja että isoimmat maksualennukset kohdistuvat monilapsisiin perheisiin.

Tästä eteenpäin vaikutusarvioiden luonne hetkeksi muuttuu. Maksualennus eli edellisen arvion päätelmä otetaan nyt lähtötiedoksi toteamalla, kuinka asiakasmaksujen alentaminen ”mahdollistaa erityisesti pieni- ja keskituloisten sekä monilapsisten perheiden muun kulutuksen kasvattamisen vastaavalla summalla (ostovoiman kasvu) ja näin helpottaa perheiden taloudellista tilannetta” (HE 115/2007 vp, 11). Arvio vaikuttaa karkeasti silmälaita suoraviivaiselta (deduktiiviselta) loogiselta päätelmältä, mutta sitä se ei ole. Ilmaisu yleistää liikaa. Jos vanhemmilla on runsaasti erääntyntä velkaa, jonka lyhentämiseen maksualennuksista vapautuvat summat menevät, kulutuksen kasvattaminen ei mahdollistu alennusta vastaavalla summalla, vaikka taloudellinen tilanne velan lyhenemisen osalta voikin helpottua.

Kaikkien osalta ei siis päde, että asiakasmaksujen alentaminen mahdollistaisi kulutuksen kasvattamisen vastaavalla summalla. Toisin sanoen vaikka alkuperäinen lähtötieto voidaan katsoa todeksi (eli asiakasmaksujen alentaminen), johtopäätös ei ole tosi, koska asetelma muuttuu, kun siihen lisää uusia lähtötietoja, kuten kotitalouden velkaantumisen. Argumentista olisi saanut pätevän pienillä, vaikka seuraavilla muutoksilla: ”mahdollistaa erityisesti **osalle** pieni- ja keskituloisia sekä monilapsisia perheitä muun kulutuksen kasvattamisen vastaavalla summalla (ostovoiman kasvu) ja näin helpottaa **näiden** perheiden taloudellista tilannetta”. Tällöin lukija toisaalta kaipaaisi tarkennusta siitä, miksi argumentti koskee vain osaa kohderyhmästä, jolloin argumentoinnin tarkentaminen jatkuisi.

Seuraavaksi esityksessä siirrytään jälleen laskennallisiin vaikutusarvioihin, joissa tarkennetaan maksualennusten kohdentumista alimpiin tulodesiileihin. Laskentalogiikka perustuu esityksen mukaan SISU-aineistosta laadittuun arvioon, ja tämä onkin ainoa kerta, kun SISU-malli mainitaan yksittäisiä arviointeja esiteltäessä. Kuten lainauksesta alla selviää, tuhansia perheitä saisi esityksen myötä vapautuksen varhaiskasvatusmaksuista.

Suurimmat maksualennukset kohdistuvat alimpiin tulodesiileihin. Ensimmäisessä tulodesiilissä olevilla perheillä maksut poistuvat käytännössä kokonaan ja SISU-aineiston pohjalta tehdyn arvion mukaan muutoksen myötä nollamaksuluokkaan siirtyisi noin 6 700 perhettä. (HE 115/2017 vp, 11–12.)

Argumentoinnin näkökulmasta yllä esitetty arvio kaipaisi kuitenkin kohdejoukkoa koskevaa tarkennusta. Lainauksessa ei nimittäin tule selvästi esille, ovatko kaikki nollamaksuluokkaan sijoitetut 6 700 perhettä jo varhaiskasvatuksen parissa. Toisin sanoen jää epäselväksi, missä määrin kyseessä on todellinen, euromääräinen muutos nykytilaan ja missä määrin kokonaan uusi mahdollisuus maksuttomaan varhaiskasvatukseen.

### 6.3 Kannustinloukusta työllistymiseen

Tässä kohdassa on paikallaan esittää lyhyt yhteenveto tähänastisista havainnoista pienin täydennyksin. Varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen alentamisen keskeisenä tavoitteena on siis kannustinloukkuvaikutusten pienentäminen. Mallia sen toteuttamiseen on haettu kannustinloukkutyöryhmän raportin liitteistä, joissa on esitetty vaihtoehtoisia tapoja lieventää varhaiskasvatuksen maksuihin liittyviä kannustinloukkuja. Niiden pohjalta hallitus linjasi kehysriihessä, *”että varhaiskasvatusmaksuja alennetaan pieni- ja keskituloisilta sekä perheiltä, jolla on useampi lapsi varhaiskasvatuksessa eli kohderyhmiin, joilla kannustinloukkuvaikutukset voivat estää työhön hakeutumista”* (HE 115/2007 vp, 12–13). Edellä kuvatuilla toimilla on näin pyritty alentamaan asiakasmaksuja siten, että ne kohdistuisivat mainittuihin kohderyhmiin. Niiden valikoitumista perustellaan vielä esittämällä taulukossa 13 työllistymisveroaste perhetyypeittäin ja lasten lukumäärän mukaan viittaamalla samalla lähteeseen, johon erittely perustuu (Kotamäki 2017). Taulukkoa myös avataan määrittelemällä työllisyysveroaste.

Seuraavasta taulukosta käy ilmi, että työllistymisveroasteet ovat selvästi korkeammat yksinhuoltajilla ja monilapsisilla perheillä. Työllistymisveroasteiden voi ajatella kertovan, miten kannattavaa työnteko on suhteessa työttömyysturvaan: mitä korkeampi työllistymisveroaste, sitä vähemmän rahallista hyötyä työnteosta nettomääräisesti työttömyyteen verrattuna koituu. (HE 115/2017 vp, 13.)

**Taulukko 13** Työllistymisveroaste perhetyypeittäin ja lasten lukumäärän mukaan.  
Lähde: HE 115/2017 vp, 13. Alkuperäislähde Kotamäki (2017)

	Perhetyyppi				
	Lapsettomat yksinasuvat	Lapsettomat parit	Yksinhuoltajat	Pariskunnat, joilla lapsia	Muut
Keskiarvo	67,0 %	63,2 %	72,8 %	69,6 %	64,2 %
Osuus	30,1 %	27,5 %	7,0 %	30,2 %	5,3 %
	Lasten lukumäärä				
	0	1	2	3	>4
Keskiarvo	65,5 %	67,5 %	71,6 %	73,0 %	75,6 %
Osuus	61,0 %	17,5 %	14,2 %	5,6 %	1,8 %

Hallituksen esityksen aiemmassa osiossa todetaan myös, että esimerkiksi yksinhuoltajien ei kannata hakeutua taloudellisista syistä ansiotyöhön, ellei kuukausipalkka ole yli 2 600 euroa. Muiden kotitaloustyyppien osalta vastaavaa lukua ei esitetä.

Ensimmäisenä kannustinloukkua koskevana varsinaisena vaikutusarviona todetaan, että ”*varhaiskasvatusmaksujen alentamisen johdosta perheiden kannustinloukut vähenevät*” (HE 115/2007 vp, 15). Lisäksi kannustinloukkuvaikutus koskee hallituksen esityksen samassa kappaleessa kirjotetun mukaan ”*eniten pienituloisia yksinhuoltajaperheitä ja monilapsisia perheitä*” (mt.). Tätä väitettä voidaan pitää perusteltuna, jos kyse on nimenomaan taloudellisista kannustimista kyseisillä ryhmillä. On kuitenkin eri asia, missä määrin varhaiskasvatusmaksujen alentaminen tosiasiallisesti johtaa työllistymiseen. Siksi on tulkinnanvaraista, voiko taloudellisten kannustinloukkujen vähenemistä vielä pitää ihmisiin kohdistuvana vaikutusarviona.

Kannustinloukkuvaikutuksiin liittyen seuraavaksi todetaan kuitenkin niiden henkilöiden määrä, joiden arvioidaan työllistyvän vuoteen 2021 mennessä: noin 4 200 henkilöä. Lukuun päätyminen perusteet esitetään hallituksen esityksessä alla kuvatulla tavalla.

Varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen muutoksen työllisyysvaikutus ( $dE/E$ ) on laskettu hyödyntäen kirjallisuudesta poimittua työn tarjonnan joustoa ( $\eta$ ). Jouston avulla muutos työn kannustimissa ( $dI/I$ ) suhteutetaan siihen kuinka paljon työllisyysaste ( $E$ ) muuttuu uudistuksen seurauksena. Työn houkuttelevuus määritellään kysymällä paljonko työttömän tai kotihoidon tuella olevan henkilön tulot kasvavat hänen työllistyessään uudistuksen seurauksena. Samaan lopputulokseen päästään, jos työn houkuttelevuus määritellään työllistymisveroasteeksi. Keskimääräiseksi työllistymisjouston arvoksi valitaan 0,25 seuraten Chetty ym. (2011) tutkimusta. Chetty, R., Guren, A., Manoli, D. S. ja Weber, A. (2011) *Does Indivisible Labor Explain the Difference Between Micro and Macro Elasticities? A Meta-analysis of Extensive*

*Margin Elasticities, NBER Working Paper 16729.* Työllisyysvaikutus on syytä tulkita hieman pidemmän aikavälin vaikutukseksi; työmarkkinoiden erilaisista kitkoista johtuen ihmisillä ja yrityksillä kuluu aikaa, ennen kuin uudistukseen on täysimääräisesti sopeuduttu. Tämän takia 4 200 henkilön työllistymisen arvioidaan tapahtuvan vuodesta 2018 vuoteen 2021 mennessä vaiheittain. Tästä johtuen palvelun käytön lisääntymisestä aiheutuvia kustannuksia ja varhaiskasvatuksen asiakasmaksutuottojen kasvua on jaksotettu vuosille 2018—2021. (HE 115/2017 vp, 13–14.)

Perusteiden esittämisen taustatueksi tekstissä edellä on hyödynnetty auktorisointia: on viitattu kaavoihin ja tutkimuskirjallisuuteen. Lisäksi teksti on poimittu pitkälti kannustintyöryhmän esittämän raportin liitteestä, vaikka siihen ei olekaan tässä yhteydessä viitattu. Kyseinen taustaliite sisältää runsaasti muutakin taustoittavaa lähdekirjallisuutta. Tutkimuksellinen taustatuki on sinänsä positiivista ja uskottavan tuntuista. Kyseinen tekstipätkä on kuitenkin suunnattu erityisyleisölle, ja siinä on käytetty erityiskieltä, joka ei avaudu keskivertolukijalle.

On myös keskeistä huomata, että lukuun 4 200 on päädytty vahvoinhin oletuksiin perustuen. Asetelma vaikuttaa kirjausten perusteella siltä, että tietyn tieteellisin kriteerein on valittu taustaoletukset ja päättelysäännöt, joiden perusteella on muodostettu looginen (deduktiivinen) päättely laskelmiseen. Laskelma sisältää kuitenkin induktiivista epävarmuutta suhteessa työmarkkinoiden kitkojen merkitykseen (jota ei selitetä mitenkään), mikä johtaa varauksen esittämiseen koskien työllistymisen ajallista jaksotusta. Samalla työllistymisen jaksottaminen tarkennetaan arvioiksi, ei faktaksi. Työllistyvien määrä eli 4 200 esitetään vaikutusarviossa kuitenkin faktana, jossa ainoa tarkennus on hallituksen esityksen muissa kohdissa esitetty sana ”noin” (HE 115/2017 vp, 7, 13 ja 19).

Edellä kuvattu tulkinta on kuitenkin vain arvelua, joka perustuu siihen, mitä tekstiin on kirjoitettu. Keskivertolukija ei kykene ymmärtämään kaavoihin ja lukuihin perustuvia ja tutkimuskirjallisuuden määrittämiä oletuksia eikä vastaavasti laskelmien reunaehtoja ja epävarmuustekijöitä. Siksi laskelmien avaaminen pelkästään erityisyleisölle suunnatulla erityiskielellä kerrottuna ei riitä. Matemaattiset kaavat ja erityisterminologian voisikin jättää erityisyleisölle suunnattuun muistioon tai taustajulkaisuun, johon hallituksen esityksessä viitataan. Hallituksen esityksen lukijalle tulisi pikemminkin kertoa laskelmien yleiset periaatteet ja keskeiset epävarmuustekijät mahdollisimman selkeällä yleiskielellä tai vastaavasti esittää perusteille konkreettista taustatukea.



Keskivertolukija saattaa esimerkiksi miettiä, miten laskelmassa on huomioitu se, että sama tulonlisäys ei välttämättä kannusta kaikkia kohderyhmiin kuuluvia töihin samalla tavalla. Kuten hallituksen esityksessäkin aiemmin todetaan, maksujen pienentyminen vähentää *taloudellista* kustannusloukkua. Töihin hakeutumiseen vaikuttavat kuitenkin myös muut asiat kuin raha. Jos päätelmät perustuvat oletuksiin, että kaikki esityksen kohderyhmät ovat yleisesti motivoituneita menemään töihin, niin mihin se perustuu? Onko siitä laadittu tutkimusta ja jos on, onko aineisto ollut edustavaa? Osa kohderyhmistä saattaa arvostaa joustavaa ajankäyttöä sekä ajan viettämistä lasten kanssa enemmän kuin tietyn suuruista tulonlisäystä. Entä mikä merkitys on sillä, että muutos ei välttämättä juurikaan edistä vuorotyön tekemistä? Työt esimerkiksi kaupan ja siivouksen alalla sekä sosiaali- ja terveysalalla sisältävät usein vuorotyötä. Oma vaikutuksensa voi myös olla päivähoitopaikan sijainnilla suhteessa potentiaaliseen työpaikkaan. Entä onko laskelmissa otettu huomioon, kuinka monella kohderyhmään kuuluvalla on ulosottovelkaa? Tällöin työn tekemisen kannattavuus on lähtökohtaisesti heikkoa, jos odotettavissa on, että kolmasosa palkasta peritään automaattisesti velkojen ja korkojen lyhentämiseen.

Edellä mainittuja tekijöitä on mahdollisesti otettu laskelmissa huomioon tavalla tai toisella, tai sitten ne katsotaan isossa mittakaavassa merkityksettömiksi asioiksi, mutta keskivertolukija ei voi sitä tietää. Hänelle se täytyy erikseen kertoa. Siksi esitettyyn lopputulokseen sisältyy epäily päättelyvirheestä, jossa lähtötietoista ja perusteista (laskennalliset periaatteet) on tehty virheellinen päätelmä (ihmisten tosiasiallinen työllistyminen). Epäilyn mukaan talousteoreettisesta asetelmasta johdetaan siis ihmisten käyttäytymiseen ja valintoihin liittyviä yleistäviä vaikutuksia ottamatta huomioon kaikkia keskeisiä, käyttäytymiseen mahdollisesti vaikuttavia tekijöitä.

Edellä kuvattu asetelma havainnollistaa hyvin sitä, kuinka potentiaaliin vasta-argumentteihin olisi hyvä vastata selkeästi osana varsinaista argumentointia, joko tukemalla perusteita antamalla niille konkreettista taustatukea tai esittämällä päättelylle varauksia. Tämä edellyttäisi keskivertolukijan asemaan asettumista. Edellä kuvattu asetelma havainnollistaa myös sitä, kuinka lukijalle olisi mielekästä eritellä osana argumenttia niin aineiston luonne, siitä analyysien avulla tuotettu informaatio kuin informaation arvo päätelmien perustana (ks. Majome 1989). Tällöinkään ei syntyisi edellä kuvattua epäilyä. Toisaalta on huomionarvoista, että moni hallituksen esityksen lukija ei ole kaivannut työllisyysvaikutusarvioihin tarkennuksia, sillä esitetyissä lausunnoissa lukuun 4 200 suhtaudutaan säännönmukaisesti ikään kuin se olisi faktaa<sup>41</sup>.

<sup>41</sup> Ks. <https://valtioneuvosto.fi/hanke?id=d8f66889-eb57-4125-9985-f0c1df33a8c3>

Lukua 4 200 käytetään hallituksen esityksessä myös muiden laskennallisten vaikutusarvioiden lähtötietona. Luvusta lasketaan suoraan varhaiskasvatukseen osallistuvien määrä: ”*Kun yhdessä perheessä on keskimäärin 1,4 lasta varhaiskasvatuksessa, 4 200 henkilön työllistyessä noin 5 900 lapsen varhaiskasvatuksen tarve kasvaa vuoteen 2021 mennessä*” (HE 11572017 vp, 13). Vaikutusarvion peruste on yksinkertainen kertolasku:  $1,4 \times 4\,200 = 5\,880$ . Keskiwertolukija jää kuitenkin miettimään, onko isoimpien maksualennusten kohdistuminen monilapsisiin perheisiin otettu laskelmassa jollain tavoin huomioon. Edellä kuvatun lisäksi lukua 4 200 hyödynnetään lähtötietona, kun esityksessä tarkastellaan euromääräisesti muun muassa sosiaaliturvasäästöjä ja verotulojen kasvua.

## 6.4 Lasten yleistä hyvinvointia edistävät vaikutukset

Lopuksi hallituksen esityksessä kuvataan lakiehdotuksen vaikutuksia lapsen hyvinvointiin kahden eri otsikon alla (”vaikutukset lapsiin ja perheisiin” ja ”yhteiskunnalliset vaikutukset”). Teksti jaksossa ”vaikutukset lapsiin ja perheisiin” sisältää suureksi osaksi tavoitteiden ja lakiehdotusten toistamista sekä toistoa jo esitetyistä vaikutusarvioista. Teksti sisältää myös runsaasti ilmaisuja, joita olisi voinut pikemminkin hyödyntää yleisenä taustana lakiesitykselle. Esimerkiksi seuraava tekstipätkä on tällainen.

Varhaiskasvatus edistää lasten myönteistä kehitystä ja oppimista ja se on myös todettu olevan hyvin kustannustehokas lapsiperheiden palvelu. (HE 115/2017 vp, 17.)

Edellä kuvatut väitteet varhaiskasvatuksen hyödyistä eivät myöskään sisällä perusteluja lukuun ottamatta epämääräistä toteamusta ”on todettu”. Oletuksena on ilmeisesti, että väitteitä pidetään itsestäänselvyysnä, jolloin niitä ei tarvitse perustella. On kuitenkin ilmeistä, että varhaiskasvatuksen laatu päivähoitopaikoittain vaihtelee. Virkkeen alkuun olisikin ollut syytä lisätä ilmaisu ”tavoitteita toteuttava” tai jotain vastaavaa.

Joka tapauksessa hallituksen esityksen mukaan ”*varhaiskasvatuksen asiakasmaksut vaikuttavat palvelun käyttöön ja maksuilla voidaan myös ohjata perheiden valintoja*” (HE 115/2017 vp, 17). Jälkimmäinen arvio on niin yleisen tasoinen käyttäessään ilmaisua ”voidaan”, että sitä voi pitää uskottavana. On myös ilmeistä, että moni lapsi jäisi varhaiskasvatuksen ulkopuolelle, jos maksut olisivat hyvin suuria. Teksti jatkuu kuitenkin lainauksessa alla, ja siinä ilmaistaan, kuinka etenkin pienituloisilla perheillä ja haavoittu-

vissa oloissa kasvavilla lapsilla varhaiskasvatuksen maksut vaikuttavat varhaiskasvatukseen osallistumiseen. Toki monella näin voi olla, mutta tämä väite on yleistävä suhteessa mainittuun kohderyhmään, mikä ei ole sellaiseenaan uskottavaa. Joillakin voi olla täysin muita syitä jättäytyä varhaiskasvatuksen ulkopuolelle. Toisaalta argumentointi on myös ristiriitaista sikäli, että seuraavaksi todetaan tarkentaen, että korkeat maksut ”vain” saattavat muodostaa osallistumiselle esteen. Seuraavan tekstin saisi vakuuttavamammaksi pienillä retorisilla lisätarkennuksille, jotka sallisivat poikkeamia selkeämmin ja johdonmukaisemmin.

Varhaiskasvatuspalveluiden edullisuus on keskeinen palveluiden saatavuuteen liittyvä tekijä. Etenkin pienituloisten perheiden lasten ja haavoittuvassa elämäntilanteessa elävien lasten osalta varhaiskasvatuksen maksut vaikuttavat varhaiskasvatukseen osallistumiseen ja korkeat maksut saattavat muodostua esteeksi varhaiskasvatukseen osallistumiselle. (HE 115/2017 vp, 17.)

Seuraavaksi hallituksen esityksessä kerrotaan yleisellä tasolla mahdollisuudesta maksuttomaan varhaiskasvatukseen muissa Euroopan maissa ja esitetään normatiivisia kantoja, kuinka *”varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen ei tulisi muodostaa kynnystä työhön siirtymiselle tai osa-aikaisen työn tekemiselle”* ja kuinka *”maksut eivät saisi muodostua kynnykseksi lasten osallistumiselle”*. Lisäksi *”varhaiskasvatus nähdään myös yhä enenevässä määrin lapsen oikeutena, johon kaikilla lapsilla tulisi olla yhdenvertaiset mahdollisuudet osallistua”*. (HE 115/2007 vp, 18.) Tällaisia ilmaisia epäsuorasti edellä esitettyihin vaikutusarvioihin tai esityksen tavoitteisiin kannustaa esityksen kohderyhmään kuuluvien perheiden vanhempia työllistymään. Varsinaisen uuden vaikutusarvion eli lasten välisen tasa-arvon lisääntyminen johdetaan toistamalla edellä kuvattua taustaa vasten maksualennuksen kohdentumista eritteleviä arvioita. Viimeisenä asiana ennen seuraavaa lainausta todetaan, kuinka muutoksen myötä *”tuhannet pienituloiset perheet siirtyisivät maksuttomaan varhaiskasvatukseen”* (mt.). Luku viitanee edellä mainittuun 4 200 työllistyvään vanhempaan.

Muutos lisäisi **näin** lasten välistä tasa-arvoa ja lisäisi pienituloisten perheiden mahdollisuuksia käyttää varhaiskasvatuspalveluita ja helpottaisi myös muilta osin perheiden taloudellista tilannetta. (HE 115/2017 vp, 18.)

Halutun tasa-arvon väitetty lisääntyminen on kuitenkin vasta mahdollisuus. Lisäksi normatiivisuus esitetään ikään kuin jonkinlaisena lisäperusteena lasten välisen tasa-arvon lisääntymiselle. Normatiivisuutta ei voi kuitenkaan

käyttää siten. Siitä, miten ”pitäisi olla”, ei voi johtaa vaikutuksia (ks. Ylikoski 2011, 172). Lienee myös selvää, että esitys lisää perheiden *mahdollisuuksia* varhaiskasvatuksen hyödyntämiseen, kuten tekstissä todetaan. Ylenpalttinen normatiivinen taustoitus on sikäli tarpeetonta. Virkkeen loppuosaa eli taloudellisen tilanteen helpottumista (ilmeisesti niillä, jotka ovat jo varhaiskasvatuksessa), havainnollistetaan tiivistämällä aiemmin taulukkomuodossa esitettyjä tuloksia. Oheisen tiivistyksen olisi voinut esittää jo aiemmin.

Esimerkiksi perheessä, jossa on yksi huoltaja ja yksi tai kaksi lasta varhaiskasvatuksessa ja jonka bruttotulot kuukaudessa ovat 2 200 euroa, asiakasmaksut laskisivat 27—33 euroa kuukaudessa. Vastaavasti perheessä, jossa on kaksi huoltajaa ja yksi, kaksi tai kolme lasta varhaiskasvatuksessa ja jonka bruttotulot kuukaudessa ovat 4 400 euroa, asiakasmaksut laskisivat 46—200 euroa kuukaudessa. (HE 115/2017 vp, 18.)

Seuraavassa ja samalla viimeisessä vaikutusarviointijaksossa ”yhteiskunnalliset vaikutukset” kerrotaan jälleen varhaiskasvatuksen myönteisestä merkityksestä lapselle ylipäänsä ja erityisesti ”*kaikkein haavoittuvimmissa oloissa eläville lapsille*” (HE 115/2007 vp, 19). Ilmaisut ovat edelleen väiteluontoisia ja yleistäviä, eli odotetaan, että ne ovat itsestään selvästi totta vailla poikkeuksia.

Lisäksi tekstissä viitataan EU:n komission suositukseen lapsen huono-osaisuuden kierteen katkaisuksi ja esitellään lapsen lakisääteistä oikeutta koko-aikaiseen varhaiskasvatukseen vanhempainrahakauden päätyttyä. Tämän jälkeen palataan jälleen lakiesityksen tavoitteisiin, ehdotuksiin ja aiemmin esitettyihin vaikutusarvioihin.

Lopuksi arvioidaan sukupuolivaikutuksia. Arvio alkaa yleisellä toteamalla, että ”*esityksen voidaan arvioida parantavan ennen kaikkea naisten asemaa työmarkkinoilla*” (HE 115/2007 vp, 19). Tätä lausumaa perustellaan kertoen ensin väittämiä naisten asemasta työmarkkinoilla: perhevapaat aiheuttavat työuraan katkoja, jotka pienentävät työllistämismahdollisuuksia pitkään jatkuessaan ja leikkaavat siten ansiokehitystä ja eläketurvaa. Lopuksi todetaan, että ”*laadukkailla ja oikein hinnoitelluilla varhaiskasvatuspalveluilla voidaan parantaa pienten lasten vanhempien mahdollisuuksia olla mukana työelämässä*” (mt.). Kyseisessä lauseessa ei kuitenkaan viitata enää naisiin vaan yleisesti lasten vanhempiin, joskin suoepä lukija ymmärtää toki yhteyden heihin. Arviosta puuttuu kuitenkin sen kertominen, edes karkealla tasolla, missä määrin lakiesityksen arvellaan kohdentuvan erityisesti naisiin. Muilta osin sukupuolivaikutusarvio rakentuu sen oletuksen varaan, että lain yleiset tavoitteet toteutuvat.

## 6.5 Yhteenveto

Esitys sisältää hyvin erityyppisiä vaikutusarvioita. Aluksi esitetään, miten lakiehdotukset (tulorajojen muutos, maksuprosentin yhtenäistäminen ja sisäaralennuksen kasvattaminen) vaikuttaisivat varhaiskasvatusmaksujen muotoutumiseen. Maksujen suuruuksista esitetään myös selkeitä kotitalouskohtaisia esimerkkejä. Kyse on ikään kuin käänteisistä vaikutusarvioista: haluttu tulos tiedetään lakia valmisteltaessa, ja laskelmilla lähinnä todennetaan, että alennukset kohdentuvat haluttuihin kohderyhmiin. Merkittävää pohjatyötä on tehty esivalmisteluvaiheessa osana kannustinloukkutyöryhmän työtä, jossa (abduktiivisella päättelyllä) on etsitty parasta mallia eri vaihtoehtona testaamalla. Tämä on ainakin vaikutusarvioista syntyvä vaikutelma.

Maksujen aleneminen on kuitenkin eri asia kuin niiden synnyttämät konkreettiset vaikutukset kohderyhmälleen. Esityksen varsinaisena tavoitteenahan on kannustinloukkujen purkaminen ja vanhempien työhön osallistumisen edistäminen. Kyse on viime kädessä mahdollistavasta tai kannustavasta laista (suhteessa työllistymiseen). Vaikutusarvioissa tavoitteiden toteutumisesta esitetään kuitenkin varsin tarkkaa ja varmana pidettyä tietoa.

Teoreettisiin viitekehyksiin ja laskelmiin perustuen työllistyvien määräksi päätellään noin 4 200 henkilöä. Argumentoinnissa ei olisi ongelmaa, jos siinä esitettäisiin selvästi, että kyse on teoreettisesta laskelmasta, joka perustuu myös sille oletukselle, että taloudellinen kannustin on riittävä motivaatio työllistymiseen. Keskivertolukija kaipaisikin arvioon tarkennuksia ja varauksia, koska mieleen tulee helposti tekijöitä, jotka saattavat alentaa kohderyhmään kuuluvien motivaatiota tai työllistymisen mahdollisuuksia taloudellisesta kannustimesta riippumatta. Jos ne on laskelmissa huomioitu, sitä ei kerrota. Erityiskielellä esitetyt laskentatavat ja niiden valintaperusteet eivät myöskään avaudu keskivertolukijalle. Työllistyvien määrän uskottavuus on kuitenkin niin keskeistä lakiesityksen mielekkyydelle, että arvion perustelun tulisi olla ymmärrettävä ja sellainen, ettei se houkuttele vastaargumentteihin. Näin ei käy, jos ne on otettu argumentoinnissa huomioon riittävinä varauksina ja tarkennuksina.

Onkin ongelmallista, että työllistyvien arvioidusta määrästä laaditaan lisäksi uusi lähtötieto suhteellisen tarkoilta määrällisille arviolle koskien niin varhaiskasvatusta tarvitsevia kuin valtion verotulojen lisääntymistä ja sosiaaliturvamenojen pienemistä. Kun esitellään vaikutusten ketjuja, erityistä huomiota kannattaisi kiinnittää tilanteisiin, joissa epävarmuutta sisältävästä päätelmästä muodostuu uusien argumenttien lähtötieto.

Työllistymistä koskeva vaikutusarvio olisikin kaivannut taustatueksi (induktiivista) osiota, jossa olisi selvitetty esimerkiksi kohderyhmiä tai heitä

edustavia asiantuntijatahoja kuulemalla, minkälaiset tekijät voivat vaikuttaa työllistymiseen varhaiskasvatusmaksujen ohella milläkin tarkemmin rajatulla kohderyhmällä vaihteluineen. Vaikka arviosta tuskin saisi empiirisesti edustavaa, se lisäisi yleisarvion realistisuutta ja uskottavuutta. Toki senkaltaisen tutkimusasetelman rakentaminen vaatii osaamista, ja lisäksi se edellyttäisi kohderyhmän asemaan asettumista. Tällaista analyysiä voisi täydentää pyrkimyksellä hyödyntää kohderyhmien olosuhteita koskevaa erityyppistä tietämystä laatien kaikesta kokoavia päätelmiä reunaehtoineen. Kyse ei ole pelkästään vaikutusketjujen hahmottamisesta vaan myös ilmiön horisontaalisesta ymmärryksestä: olosuhteiden ja eri tekijöiden yhteisvaikutuksesta.

Lopuksi esitetään yleistävästi, että maksujen alentuminen edistää pientuloisten ja huonoissa oloissa kasvavien lasten osallistumista varhaiskasvatukseen. Esityksen konkreettiset vaikutusarviot yhdistetään kaikkea hyvää huokuvaan kannanottoihin siitä, kuinka lasten oikeudet toteutuvat ja hyvinvointi lisääntyy varhaiskasvatukseen osallistumisen myötä. Monella voi näin ollakin, mutta normatiivinen retoriikka ei ole kuulu pätevään argumentointiin. Kyse on vanhempien oikeudesta päättää itse lapsensa hoitomuodoista. Siksi kuvattu argumentointi on holhoavaa ja astuu ikään kuin niiden vanhempien yläpuolelle, jotka syystä tai toisesta valitsevat toisenlaisen ratkaisun, johon heillä myös on oikeus.

Arvioinnissa on joka tapauksessa erittäin myönteistä, että moni tulos esitetään havainnollistavassa taulukossa tai kuviossa. Toisaalta laskelmien selostukseen sisältyy toisinaan paitsi tiivistä erityiskieltä myös ymmärtämistä hankaloittavaa, huolimattomuuteen perustuvaa harhaanjohtavaa ilmaisua. Lisäksi kuten edellisessä hanke-esimerkissä, tässäkin arviointi on varsin tuloskeskeistä; vähemmän on kiinnitetty huomiota analyysimenetelmien ja reunaehtojen avaamiseen riittävän selkeällä tavalla, vaikka SISU-mallia onkin esitelty paremmin kuin edellä käsitellyssä hankkeessa. Kokonaisuutena vaikutusten arviointijakso on melko sekava.

## 7 VEROKEVENNYKSET TULOVEROASTEIKKON, TYÖNANTAJAN KUSTANTAMAAN KOULUTUKSEEN JA TILAPÄISEEN TYÖSKENTELYYN ERITYISELLÄ TYÖNTEKEMISPAIKALLA

### 7.1 Esityksen tausta

Tarkasteltava hallituksen esitys (107/2017 vp)<sup>42</sup> sisältää monta eri ehdotusta. Ensinnäkin valtionverotuksessa sovellettavan progressiivisen ansiotulon tuloveroasteikon tulorajoja korotettaisiin noin 1,5 prosentilla inflaatio-oletuksen mukaisesti. Asteikon kolmannen tuloluokan alarajaa korotettaisiin 600 eurolla, ja kaikkien tuloluokkien marginaaliveroprosentteja alennettaisiin. Niin sanotun solidaarisuusveron alaraja säilyisi nykyisellään eli 74 200 eurossa (tehty vain indeksitarkistuksia).

Tuloverolain osalta työtulovähennyksen enimmäismäärää ja poistumaprosenttia sekä kunnallisverotuksen perusvähennyksen enimmäismäärää korotettaisiin. Lisäksi tuloverolakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös työnantajan kustantaman koulutuksen verovapaudesta, ja tilapäistä työskentelyä erityisellä työntekemispaikalla koskevan työskentelyn aikarajaa pidennettäisiin kahdesta vuodesta kolmeen vuoteen.

Esityksessä ei mainita sanaa tavoite. Seuraavasta kohdasta on kuitenkin pääteltävissä, että verotusta eri tavoin keventämällä esityksen on tarkoitus vahvistaa kasvua, yrittäjyyttä ja työllisyyttä.

Pääministeri Sipilän hallituksen ohjelman veropolitiikka tähtää kasvun, yrittäjyyden ja työllisyyden vahvistamiseen. Hallitusohjelmassa on sekä verotusta kiristäviä että verotusta keventäviä toimenpiteitä. (HE 107/2017 vp, 5.)

Esimerkiksi tuloveroasteikon alle kolmannen tuloluokan alarajaa korottamalla ”*hallitus katsoo täyttäneensä kilpailukykyksopimukseen liittyvät veronkevennykset hallituskaudella*” (HE 107/2017 vp, 6). Lisäksi esityksestä löytyy ilmaisu, että koulutusta koskevan muutoksen ”*tarkoituksena on helpottaa työnantajan mahdollisuuksia kouluttaa työntekijöitään esimerkiksi tilanteissa, jotka syntyvät globalisaation, talouden rakennemuutosten ja työelämän muutosten johdosta*” (mt., 10). Tilapäistä työskentelyä koskevissa eh-

<sup>42</sup> HE 107/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vuoden 2018 tuloveroasteikosta ja tuloverolain muuttamisesta.

dotuksissa kyse on puolestaan hallituksen puolivälitarkastelussaan tekemästä päätöksestä edistää työvoiman alueellista liikkuvuutta. Moni esitystä taustoittava ilmaisu on kuitenkin varsin epämääräinen.

Esityksen vaikutusten arviointi jakaantuu eri osioihin eri ehdotusten mukaan. Tässä analyysissä keskitytään työntekijöille koituviin vaikutuksiin siinä järjestyksessä kuin ne esitetään hallituksen esityksessä. Ensin käsitellään työntekijöiden verotuksen keventämisen vaikutukset ansiotuloihin, sitten työnantajan kustantaman koulutuksen verotuksen muutoksen vaikutuksia, tämän jälkeen aiheena on tilapäinen työskentely erityisellä työpaikalla, sitten tulonjakovaikutukset ja lopuksi työllisyysvaikutukset.

## 7.2 Työn verotuksen vaikutukset ansiotuloihin

Esityksen tarkoituksena on siis keventää työntekijöiden verotusta. Vaikutusarviossa palkansaajille lasketaan uudet veroasteet ja sen myötä veron muutokset tuloluokittain. Ohessa on muutosten yhteisvaikutuksia havainnollistava taulukko, ja sen alla on kaikki, mitä taulukosta kerrotaan.

**Taulukko 14** Valtion progressiiviseen tuloveroasteikkoon, työtulovähennykseen ja perusvähennykseen tehtyjen muutosehdotusten yhteisvaikutukset eri tulotasoilla olevien, alle 53-vuotiaiden palkansaajien veroasteisiin. Lähde: HE 2017/2015 vp, 12

Palkkatulo, €/v.	Vuoden 2017 perusteet	Vuodelle 2018 ehdotetut perusteet	Veroasteen muutos, %-yks	Veron muutos, €/v.
5 000	8,25	8,25	0	0
10 000	8,25	8,25	0	0
20 000	17,22	16,47	-0,75	-150
30 000	24,61	23,92	-0,69	-207
40 000	30,13	29,58	-0,55	-220
50 000	33,81	33,26	-0,55	-275
60 000	36,65	36,18	-0,47	-282
70 000	38,68	38,27	-0,41	-287
80 000	40,21	39,83	-0,38	-304
90 000	42,2	41,74	-0,46	-414
100 000	43,92	43,49	-0,43	-430
110 000	45,28	44,88	-0,4	-440
120 000	46,42	46,05	-0,37	-444



Taulukkoon 1 on koottu tuloveroperusteisiin tässä esityksessä valtion progressiiviseen tuloveroasteikkoon, työtulovähennykseen ja perusvähennykseen tehtyjen muutosehdotusten yhteisvaikutukset eri tulotasoilla olevien, alle 53-vuotiaiden palkansaajien veroasteisiin. Taulukon luvuissa on mukana valtion tulovero, keskimääräinen kunnallisvero, yleisradiovero, keskimääräinen kirkollisvero, sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksu ja päivärahamaksu sekä työntekijän työeläkevakuutusmaksu ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu. Laskelmassa on käytetty vuoden 2017 keskimääräisiä kunnallis- ja kirkollisveroprosentteja sekä palkansaajamaksuja. (HE 107/2017 vp, 11.)

Taulukkoa tutkimalla selviää helposti, että veroasteen prosentuaalisen muutoksen (arvioitu vaikutus) perusteena on yksinkertainen laskutoimitus, jossa vuoden 2017 veroperusteesta vähennetään vuodelle 2018 esitetyt ehdotukset. Esimerkiksi kolmannen rivin viimeinen luku tarkoittaa sitä, että henkilö maksaa vuodessa 150 euroa vähemmän veroa, jos tulot ovat 20 000 euroa. Taulukko on näiltä osin havainnollistava. Taulukosta käy myös ilmi, että mitä pienemmät tulot, sitä suurempi on prosentuaalinen verohelpotus – tämä logiikka pätee tosin vain 80 000 tuloihin asti. Lukijalla herää luonnollisesti kysymys, miksi sama logiikka ei jatku läpi koko taulukon. Vaikutusarvio kaipaaisikin konkretisoivaa taustatukea.

Myös lähtötietojen kuvaus on ongelmallinen. Taulukon selityksestä ei käy ilmi, miksi tarkastelussa ovat mukana juuri valtion tulovero, keskimääräinen kunnallisvero, yleisradiovero, keskimääräinen kirkollisvero, sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksu ja päivärahamaksu sekä työntekijän työeläkevakuutusmaksu ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu. Osa edellä mainituista perustuu suoraan lakiehdotukseen, mutta hallituksen esityksen taustoituksessa ei ole mainintaa yleisradioverosta tai palkansaajan työttömyysvakuutusmaksusta. Vaikutusarviossa ei myöskään kerrota, miksi asetelmaa tarkastellaan vain alle 53-vuotiaiden näkökulmasta. Taulukon selityksessä ei myöskään kerrota, millä laskentaperiaatteella eri tekijöiden yhteisvaikutus on käytännössä laskettu. Lähtötiedot esitetään näin ollen hyvin epämääräisesti. Vaikutusarvio ikään kuin olettaa, että lukijalla on niin paljon etukäteistietämystä aiheesta, että hän ymmärtää automaattisesti laskelmien taustat.

Laskentamallin karkeakin kuvaus lisäisi argumentoinnin vakuuttavuutta, mutta tärkeämpää kuin vaikeiden laskentakaavojen esittäminen on sen selittäminen mahdollisimman yksinkertaisesti, mitä taulukko tosiasiallisesti kertoo ja mitä ei. Mitä tarkoittaa tulosten kannalta esimerkiksi se, että analyysissä hyödynnetään keskimääräisiä veroprosentteja ja palkansaajamaksuja? Se tarkoittanee ainakin sitä, että taulukon tulokset kertovat keskiarvoisen veroasteen kussakin esitetyssä tuloluokassa. Se ei siis kerro sitä, että samaa

tuloluokkaa olevien yksittäisten kansalaisten verotus on erilainen paikkakunnasta riippuen eikä sitä, kuinka suuresta vaihteluvälistä voi olla kyse. Tällaisista seikoista olisi voinut antaa muutaman havainnollistavan esimerkin, tai sitten todeta, että erot ovat keskimääräisten yhteisvaikutusten tasolla marginaalisia. Lukija joutuu joka tapauksessa näkemään vaivaa miettiäkseen analyysin reunaehdoja. Jos taulukon kuvausta tarkastelee kirjaimellisesti, taulukkoa esitellään ikään kuin se kertoisi muutosehdotusten tosiasialliset yhteisvaikutukset alle 53-vuotiaiden palkansaajien veroasteisiin.

Taulukon muodostamisen lähtötietoja ei siis ole avattu riittävästi, ja arvio on painottunut lopputuloksen esittelyyn. Toki vaikuttaa siltä, että laskelma perustuu loogiseen päättelyyn (deduktioon), jossa annetuista arvoista (lähtötiedoista) seuraa juuri tietyt luvut, eikä muu ole mahdollista. Laskelman mahdollista epävarmuutta synnyttäviä tekijöitä on kuitenkin vaikea arvioida, koska lähtötiedoista ja niiden määräytymisestä ei ole tarjolla riittävästi informaatiota. Lukija ei voi olla esitetyn perusteella varma siitä, onko jotain oleellista tietoa suljettu pois analyysistä, eli argumentointi kaipaisi myös varausten esittämistä selkeällä yleiskielellä – jos ei muusta syystä niin keski-vertolukijan vakuuttamiseksi. Toisessa taulukossa on esitetty vastaava asetelma (ja vastaava sanallinen selitys) koskien eläketuloa saavien veroasteita.

Koko vaikutusarviojakson lopuksi (juuri ennen valmistelua koskevia tietoja) esitetään arvio sukupuolivaikutuksista, joka on hyvin suoraviivainen. Se esitetään kuitenkin tässä kohdassa analyysiä, koska se liittyy tuloverotukseen. Arvion mukaan sukupuolivaikutusten ”*kohdentuminen on seurausta ansiotulojen jakaantumisesta sukupuolten kesken*” (HE 107/2007 vp, 15), koska tuloverotus toimitetaan samalla tavalla sukupuolesta riippumatta. Perusteena on siis kyseinen periaate. Kohdentumista täsmennetään vielä lukuarvoilla: ”*Tässä esityksessä ehdotettujen muutosten 505 miljoonan euron verotuotto-vaikutuksesta noin 56 prosenttia arvioidaan kohdistuvan miehiin ja 44 prosenttia naisiin.*” (Mt.) Arviosta ei kuitenkaan käy ilmi, miten vaikutus jakaantuu eri ehdotusten kesken. Arvion alussa viitataan tuloverotukseen ja ansiotuloksen jakaantumiseen, ja sitten viitataan yleisesti esityksessä ehdotettuihin muutoksiin. Esityshän jakaantuu aiheiltaan paitsi työn verotukseen myös työnantajan kustantamaan koulutukseen ja tilapäiseen työskentelyyn erityisellä työntekemispaikalla. Jos sukupuolivaikutusten arviointi perustuu vain työn verotukseen, se olisi hyvä todeta. Siinä tapauksessa olisi kiintoisaa saada sukupuolivaikutuksia koskeva arvio myös liittyen työnantajan kustantamaan koulutukseen ja tilapäiseen työskentelyyn, joita käsitellään seuraavaksi.

## 7.3 Työnantajan kustantaman koulutuksen verotus

Koska työnantajan kustantaman koulutuksen nykyinen verotuskohtelu perustuu oikeus- ja verotuskäytäntöön, aiheeseen liittyy esityksen mukaan paljon tulkinnanvaraisia kysymyksiä. Lakiehdotuksen oletetaan automaattisesti selkeyttävän työnantajan kustantaman koulutuksen verotuskohtelua (HE 107/2017 vp, 13). Selkeytymisen ajatellaan puolestaan edistävän työnantajan mahdollisuuksia kouluttaa työntekijöitään tarpeidensa mukaisesti joustavasti ja laajasti ilman, että työntekijälle koituu siitä veroseuraamuksia. Vaikutusarviossa siis pidetään lähtötietona sitä, että sääntely selkeytyy lainmuutoksen myötä, vaikka selkeytyminen tulisi nähdä pikemminkin vaikutusketjun ensimmäisenä oletettuna vaikutuksena.

Mahdollisuuksien lisääntymisen ohella koulutuksen arvioidaan myös tosiasiallisesti lisääntyvän etenkin tilanteissa, joihin on liittynyt aiemmin tulkinnanvaraisuutta, kuten tutkintaan johtavissa koulutuksissa. Sääntelyn oletetusta selkiytymisestä johdettu koulutuksen lisääntyminen ei kuitenkaan juonnu suoraan lain nojalla, vaan sen toteutuminen edellyttää työnantajalta ja työntekijältä aktiivista toimintaa. Edellytyksenä verovapaudelle on myös, että koulutus on työnantajan intressissä. Toisin sanoen koulutuksen lisääntymistä koskeva asetelma on lähtökohtaisesti avoin, ja vaikutuksen taso on siksi epävarmaa. Vaikutusarvio sisältääkin tarkennuksia, joita ilmentävät ilmaiset ”voidaan arvioida”, ”etenkin” ja ”mahdollisesti” sekä taustatukea, johon viittaa ilmaisu ”esimerkiksi”.

Ehdotetun säännöksen **voidaan arvioida lisäävän** työntekijöiden koulutusta **etenkin** tilanteissa, joihin nykyisen verotus- ja oikeuskäytännön valossa on liittynyt tulkinnanvaraisuutta ja koulutus on **mahdollisesti** jäänyt tämän johdosta toteuttamatta. Tämän tyyppisiä tilanteita on ollut **esimerkiksi** silloin, kun työntekijä koulutetaan uuteen tehtävään ja koulutus johtaa tutkintoon. (HE 107/2017 vp, 13.)

Argumentointi vaikuttaa kuitenkin perustuvan oletukseen, että lukija ymmärtää aihepiirin asiantuntijana automaattisesti, että sääntely selkiytyy ja että selkeytyminen lisää koulutusta. Keskivertolukija saattaa kuitenkin miettiä, jääkö lain soveltamiseen tulkinnanvaraisuutta koskien esimerkiksi sitä, milloin koulutus on työnantajan intressissä. Entä mitä merkitystä tällaisella tulkinnanvaraisuudella voisi olla lain vaikutusten näkökulmasta?

Vaikutusarvio on muutoinkin suppea työntekijän näkökulmasta. Lukijalle voisi selostaa, mitä hyötyjä työntekijä saa uudistuksesta. Olettavasti työntekijän kokema sääntelytaakka vähenee uuden lain myötä, jos työnantaja kustantaa koulutuksen ilman työntekijälle koituvia veroseuraamuksia

sen sijaan, että hän kustantaa kulut itse ja hakee niistä vähennystä (edellyttäen, että ehdot täyttyvät). Entä miten laki tulee mahdollisesti muuttamaan kyseisten menettelytapojen käyttöä suhteessa toisiinsa? Hallituksen esityksessä kerrotaan vain, että työnantajan kustantama koulutus voi olla työntekijälle tapauskohtaisesti verovapaata, vaikka samat koulutusmenot olisivat työntekijän itsensä maksamina verotuksessa vähennyskeltottomia.

Esityksessä kiinnitetään paljon huomiota erityisesti niihin tilanteisiin, joissa työnantajan kustantama koulutus johtaisi tutkintoon. ”Nykytilan arviointi ja ehdotetut muutokset” mahdollisen kouluttautumisen luonnetta esitellään seuraavasti, eli tutkintoon johtava koulutus määritellään laajasti:

Myöskään sillä, missä muodossa koulutus tapahtuisi tai millaiseen tutkintoon tai ammattinimikkeeseen se mahdollisesti johtaisi, ei olisi merkitystä verovapautta arvioitaessa. Verovapaata voisi siten olla esimerkiksi tutkintoon johtava peruskoulutus, ammattikoulutus, ammatillinen täydennyskoulutus, jatkokoulutus ja lisäpätevyyttä tuova koulutus. (HE 107/2017 vp, 7.)

On ymmärrettävää, ettei esityksessä esitetä tarkkoja arvioita siitä, missä määrin koulutuksen arvioidaan lisääntyvän, koska potentiaalisia tilanteita on vaikea yleistää, mutta arvion epävarmuuksia olisi ainakin voinut tarkentaa. Käsitys siitä, kuinka paljon lain mahdollistamaa verovapaan koulutustarjonnan piilevää potentiaalia olisi tosiasiallisesti olemassa, jääkin täysin avoimeksi. Esityksestä ei myöskään selviä, mikä olisi työntekijälle koituva verovapauden todellinen taloudellinen hyöty eri opiskelutilanteissa nykytilanteeseen verrattuna. Sitä olisi voinut havainnollistaa vaikka kuvitteellisin tapausesimerkein. Argumentti olisi saanut näin taustatukea. Keskivertolukija pohtii myös, missä määrin koulutukseen voi osallistua työajalla, ja millaista vaihtelua siinä voi olla alasta ja työnkuvasta riippuen? Taloudellisia vaikutuksia arvioidaan vain valtion talouden menetettyjen verotuottojen näkökulmasta (ne arvellaan vähäisiksi, joskin arviointi esitetään vaikeaksi tiedon puutteiden takia).

Työnantajan maksamia koulutuksesta koituvia kustannuksia voivat esityksen mukaan olla muun muassa koulutuspalkkiot, osallistumismaksut, maksut kurssimateriaalista sekä matka- ja majoituskustannukset. Ehdotukseen liittyy kuitenkin matkakustannuksia koskeva rajoite. Sitä koskeva vaikutusarvio on hyvin vaikeaselkoinen.

Ehdotettu rajoitus matkakustannusten korvausten verovapauden osalta kiristäisi verotuskäytäntöä nykytilaan verrattuna niissä poikkeuksellisissa tilanteissa, joissa matkakustannusten korvauksia kos-

kevassa momentissa mainittuihin tutkintoihin johtavasta koulutuksesta ei ole nykyisen oikeus- ja verotuskäytännön perusteella katsottu syntyvän veronalaista etua. Näiden tilanteiden voidaan kuitenkin arvioida olevan harvinaisia. (HE 107/2017 vp, 13.)

Lisätietoa on haettavissa hallituksen esityksen aiemmista kohdista, joissa selostetaan tarkemmin matkakustannusten korvausten verokohtelua. Sen mukaan verovapaus ei koskisi matkakustannuksia, joita syntyy, kun työntekijä opiskelee suorittaakseen ylioppilastutkintoa, ammatillista perustutkintoa, korkeakoulututkintoa, ammattikorkeakoulututkintoa tai näitä vastaavaa ulkomaista tutkintoa. Listalle ei tämän määritelmän mukaan kuulu esimerkiksi yliopiston jatkotutkinnot eikä MBA- tai EMBA -tutkinnot, kuten esityksessä täsmennetään.

Varsinainen vaikutusarvio yllä esitellyssä lainauksessa on vain sen toteaminen, että kiristysten kohteena olevien tilanteiden arvioidaan olevan harvinaisia. Se on väite, jota ei mitenkään perustella. Sitä se kuitenkin kaipaasi ottaen huomioon, että teksti on muutoinkin hyvin vaikeaselkoinen. Lisäksi työntekijöiden näkökulmaa voisi edelleen tarkentaa. He ovat esimerkiksi eri asemassa sen suhteen, asuvatko he koulutuspaikkakunnalla ja jos eivät, kuinka kaukana se on. Tällaisia mahdollisesti eriarvoistavia vaikutuksia hallituksen esityksessä ei oteta huomioon.

Vaikka edellä esitetyt arviot koskevat työntekijöitä, koulutuksen verovapautta ei arvioida missään kohdassa erityisesti työntekijöiden näkökulmasta. Arvioinnissa ei myöskään käsitellä koulutustarjonnan oletettua tai edes mahdollista kohdentumista: missä määrin työnantajan kustantaman koulutuksen uutta verovapaata potentiaalia käytettäisiin korkean asteen tutkintoihin tai kalliisiin erityistutkintoihin, missä määrin perustason ammatilliseen koulutamiseen. Vaikka edes summittaisi määrällisiä arvioita voi olla vaikea esittää, lain kohdentumista koskevat kysymykset olisi oleellista tuoda esille, sillä laki saattaa vaikuttaa välillisesti työntekijöiden tuloerojen kasvamiseen tai eriarvoisuuden lisääntymiseen. Huoli voi olla turha, mutta sen realistiisuuden arviointi on vaikeaa esitetyn, varsin niukan informaation perusteella.

## 7.4 Tilapäinen työskentely erityisellä työntekemispaikalla

Lakiesityksessä ehdotetaan myös verovapaiden matkakustannusten korvausten maksamista nykyistä pidempään, kun työntekijän katsotaan työskentelevän tilapäisesti erityisellä työntekemispaikalla. Verovapaiden päivä-

rahojen maksamisessa sovellettava tilapäisyyden aikaraja muuttuisi kahdesta vuodesta kolmeen. Kyseessä on tuloverolain mukainen työmatka, kun työntekemispaiikka sijaitsee yli 100 kilometrin etäisyydellä työntekijän asunnosta. Lisäksi edellytyksenä on, että työntekijä on työntekemispaiikalle tehdyn matkan takia yöpynyt tilapäisissä majoitustiloissa. *”Tämä niin sanottuja komennusmiehiä koskeva säännös tuli voimaan vuoden 2009 alusta.”* (HE 107/2017 vp, 4.) Alla on varsinainen vaikutusarvio:

Ehdotettu muutos mahdollistaisi verovapaiden matkakustannusten korvausten maksamisen nykyistä pidempään tilanteissa, joissa työntekijän katsotaan työskentelevän tilapäisesti erityisellä työntekemispaiikalla. Matkakustannusten korvausten verovapaudelle ei olisi enää erityisiä edellytyksiä kolmannen vuoden osalta. Työskentelyn tilapäisyyden määräajan pidentäminen mahdollistaisi työvoiman joustavamman käytön ja edistäisi omalta osaltaan työvoiman liikkuvuutta. (HE 107/2017 vp, 13.)

Ehdotusta käsitellään siis ensin mahdollisuutena korvauksen maksamiseen nykyistä pidempään. Tämä on suoraan ehdotuksesta johdettu deduktiivinen itsestäänselvyys. Tämän jälkeen todetaan kuitenkin, että *”matkakustannusten korvausten verovapaudelle ei olisi enää erityisiä edellytyksiä kolmannen vuoden osalta”* (HE 207/2007 vp, 13), mikä ei ole keskivertolukijan näkökulmasta looginen ilmaisu. Lakiesityksen on tarkoitus saattaa kolmas vuosi verovapaaksi, mutta lause on mahdollista tulkita kahdella tavalla: verovapaus kattaa kolmannen vuoden tai ei kata sitä, jolloin tilanne ei muutu. Hetken mietittyään suopea lukija toki ymmärtää, kummasta tulkinnasta on kyse, mutta hallituksen esityksen soisi olevan selkeydeltään lukijaystävällistä, jottei lukiessa tarvitse pohtia turhia epäselvyyksiä.

Kolmantena ja tärkeimpänä kohtana arviossa todetaan, että *”työskentelyn tilapäisyyden määräajan pidentäminen mahdollistaisi työvoiman joustavamman käytön ja edistäisi omalta osaltaan työvoiman liikkuvuutta”* (HE 207/2007 vp, 13). Päättely on sekä deduktiivista että induktiivista. Tilapäisyyden määräajan pidennys sisältää itsessään mahdollisuuden työvoiman joustavampaan käyttöön, mutta työvoiman parantunut liikkuvuus edellyttää toimijoilta valintoja: halua hyödyntää kyseistä mahdollisuutta. Niin kauan kuin arvio viittaa yleisesti potentiaaliin, se on kiistaton. Mutta heti, kun kyse on mahdollisuuden realisoitumisesta, asetelma on avoin ja sisältää epävarmuutta.

Vaikka väite, että ehdotus edistäisi työvoiman liikkuvuutta, on uskottavan tuntuinen, argumentoinnista puuttuvat väitettä tukevat perusteet ja mahdolliset varaukset: miksi ja millaisissa olosuhteissa työnantaja ja työntekijät

hyödyntäisivät tarjoutunutta mahdollisuutta. Esitys edellyttää lukijalta jälleen aihepiirin tuntemusta. Toisaalta väljä ilmaisu ”edistää” on sikäli turvallinen valinta, että pienikin lisäys on edistymistä. Arvio on joka tapauksessa informaatioisisällöltään hyvin köyhä. Argumenttina se olisi vankempi, jos siinä lukisi esimerkiksi *”edistää suurella todennäköisyydellä työvoiman liikkuvuutta”* tai jotain vastaavaa tarkennusta.

Kuten koulutusta koskeva arvio, tämäkin kohdentuu samanaikaisesti työnantajiin ja työntekijöihin ilman, että työntekijän näkökulma erityisesti korostuu. Vaikutusarviot esittävät vain hyvin yleisen tason kehukset työntekijöiden muuttuville työntekomahdollisuuksille. Lisäksi taloudellisia vaikutuksia arvioidaan lähinnä valtion talouden näkökulmasta, ja vaikutukset todetaan vähäisiksi. Kyseisestä arviosta voidaan kuitenkin päätellä, että kolmen vuoden komennus olisi etupäässä uusi asetelma.

Käytettävissä ei ole luotettavaa tietoa sen selvittämiseksi, kuinka paljon matkakustannusten korvauksia on maksettu veronalaisina sen johdosta, että kahden vuoden määräaika on ylittynyt. Yleisesti voidaan kuitenkin arvioida, että työvoiman käyttöä eri työntekemispaikeilla on järjestelty nykyisten määräaikojen puitteissa siten, että matkakustannusten korvauksia ei ole juurikaan maksettu veronalaisina. Ehdotetulla muutoksella ei näin ollen arvioida olevan merkittäviä fiskaalisia vaikutuksia. (HE 107/2017 vp, 13.)

Työntekijän asemaan asettumalla olisi voitu miettiä, mitä hyötyä tai haittaa uudesta mahdollisuudesta voisi olla heille heidän arkensa näkökulmasta. Ehdotus lisännee työmahdollisuuksia, mutta toisaalta kolme vuotta voi olla pitkä aika viettää tilapäismajoituksessa ja ehkä runsaasti kotiin ja takaisin matkustaen. Olisi hyvä tietää, millaisia tilapäismajoitukset käytännössä ovat ja missä määrin se tarkoittaa yhteisasumista. Eli onko kolmen vuoden komennus työntekijälle ilon aihe, vai otetaanko se vastaan paremman puutteessa? Entä ovatko vaikutukset erilaisia perheettömille ja perheellisille? Vaikutuksia aiheutuu toki myös perheellisten perheenjäsenille.

## 7.5 Tulonjakovaikutukset

Esityksessä on lisäksi arvioitu tuloverotuksen veroperusteisiin ehdotettujen muutosten vaikutusta henkilöiden väliseen tulonjakoon. Tuloerojen muuttosta mitataan Gini-kertoimella, joka esitellään lyhyesti mutta informatiivisesti.

Gini-kerroin on kotitalouksien käytettävissä olevien tulojen jakautumista kuvaava indikaattori, joka voi saada arvot 0 ja 100 välillä. Mitä korkeampi indikaattorin arvo on, sitä suuremmat tuloerot ovat. Suomessa tuloerot ovat esimerkiksi muihin OECD-maihin verrattuna pienet, mutta tuloerot ovat kasvaneet 1990-luvun alun tasosta merkittävästi. Tuorein tuloerojen tarkastelu, jonka tilastokeskus on tehnyt tulonjaon kokonaistilaston tiedoista, on vuodelta 2015. Tuloeroja kuvaavan Gini-kertoimen arvo oli 27,29, mikä on 0,26 prosenttiyksikköä enemmän kuin vuotta aiemmin. (HE 107/2017 vp, 13.)

Tämän taustoituksen jälkeen esityksessä todetaan, että valtiovarainministeriön vero-osasto on laatinut staattisen laskelman ehdotettujen veroperustemuutosten vaikutuksista tuloeroihin. Ilmaisusta ”staattinen” on metodista terminologiaa, joka ei avaudu kuin asiaa tuntevalle erityisyleisölle. Usein staattisilla laskelmilla viitataan yksityiskohtaisiin mikrosimulointimalleihin, joissa käyttäytymisvaikutuksia ei oteta huomioon (Eerola 2017, ks. myös jakso 3.3). Arvion taustaksi kerrotaan asiallisesti, mitä tekijöitä tarkasteluun on sisällytetty: osa niistä vähentää ja osa lisää tuloeroja.

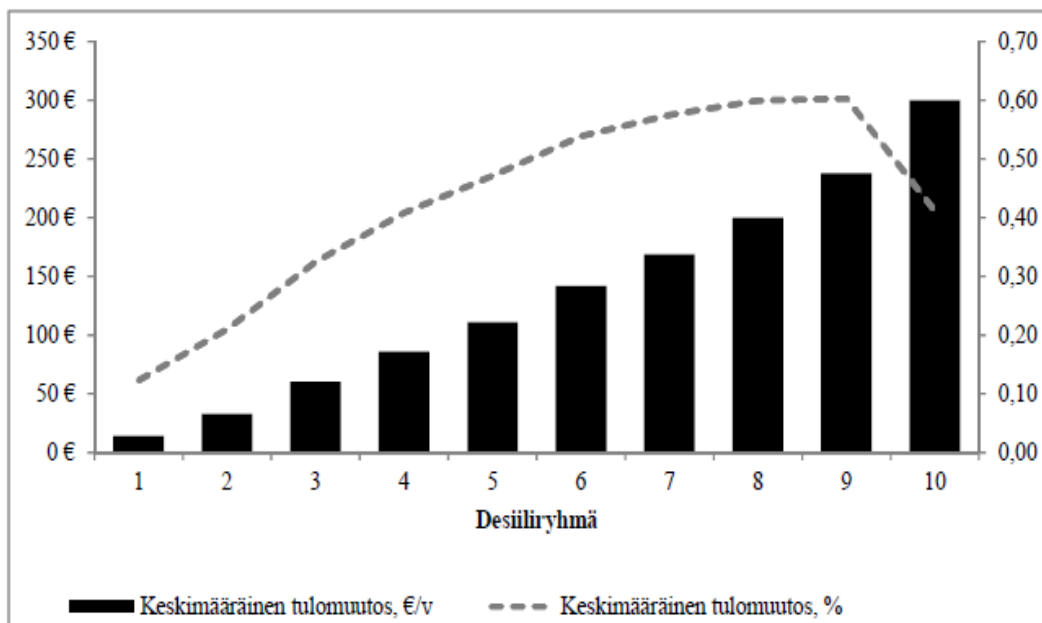
Tarkasteluun sisältyivät progressiivisen tuloveroasteikon muutokset, perusvähennyksen korottaminen ja työtulovähennyksen korottaminen. Tuloeroja pienentävä toimenpide on perusvähennyksen korottaminen. Valtion ansiotuloveroasteikon indeksitarkistus sekä työn verokevennys kasvattavat tuloeroja hieman. (HE 107/2017 vp, 14.)

Tarkastelussa annetuista lähtötiedoista on mitä ilmeisimmin johdettavissa vain yksi mahdollinen lopputulos, joka sisältyy implisiittisesti lähtötietoihin. Tällöin päättely olisi deduktiivista. Tekstistä ei kuitenkaan selviä, onko olemassa muita relevantteja kuin tarkasteltuja, tuloeroihin vaikuttavia tekijöitä, jotka on suljettu pois analyysistä. Keskivertolukijaa ajatellen arvioinnille olisikin voinut esittää tämän kaltaista tarkentavaa taustatukea, tai päätelmiin olisi vastaavasti voinut esittää varauksia.

Analyysin tulokset on esitetty havainnollistavasti tulodesiileittäin; ne esitetään kuviomuodossa. Kuviota myös avataan tekstissä selkeällä tavalla:

Alla olevaan kuvioon on koottu edellä mainittujen tuloveroperusteisiin tässä esityksessä tehtyjen muutosehdotusten yhteisvaikutukset tulodesiileittäin. Kuviosta käy ilmi, että verotus kevenee kaikissa tulodesiileissä hieman. Vaikutus on euromääräisesti suurin tulodesiileissä 10, eli suurituloisilla kotitalouksilla. Vaikutus on suhteellisesti suurin tulodesiileissä 6—9. Kuviossa esitetyt muutokset on laskettu OECD:n modifioitun ekvivalenssi-asteikon mukaisilla kotitalouskohtaisilla ekvivalenteilla tuloilla. (HE 107/2017 vp, 14.)





**Kuvio 17** Tuloveroperusteisiin tehtyjen muutosehdotusten yhteisvaikutukset tulodesiileittäin. Lähde: HE 107/2017 vp, 14

Lopuksi todetaan, että lakiesityksen toimenpiteet kasvattavat tuloeroja hieman. Gini-kertoimella mitattuna muutos on 0,04 prosenttiyksikköä.

## 7.6 Työllisyysvaikutukset

Esityksessä on myös arvioitu muutosten vaikutusta työllisyyteen. Arviota taustoittava teksti on jälleen hyvin tiivistä.

Esitettyjen muutosten vaikutusta työllisyyteen voidaan laskennallisesti arvioida estimoimalla muutosten vaikutusta niin sanottuun työllistymisveroasteeseen sekä hyödyntämällä tutkimuskirjallisuudesta saatavia työllistymisjoustoestimaatteja. (HE 107/2017 vp, 14.)

Tekstissä ei kuitenkaan suoraan sanota, että lainauksessa esitetty tarkastelut todellakin tehtiin osana vaikutusarviota. Tekstissä mennään sen sijaan suoraan tuloksiin. Ne eivät kuitenkaan kerro kuin työllistymisveroasteen oletetun vähenemisen, jonka vaikutus työllisyyteen on lisäksi epävarmaa. Alla olevan lainauksen viimeinen virke toteaaakin tärkeän varauksen: työllistymisveroaste ei suoraan ilmennä työllisyyttä, koska viime kädessä kyse on käyttäytymistaipumuksista.

Tässä esityksessä työn verotukseen ehdotettujen muutosten arvioidaan alentavan niin sanottua työllistymisveroastetta. Työllistymisveroasteen muutokset heijastuvat työllisyyteen, *jos työlliset ja työttömät reagoivat niihin*. (HE 107/2017 vp, 14.)

Vaikutusarviossa yllä esitetään siis ensin väitteen kaltainen arvio, jonka mukaan verotusmuutokset alentaisivat työllisyysveroastetta. Tälle ei esitetä kuitenkaan perustetta, ellei sillä tarkoiteta edellä esiteltyä yleisen tason teoretisointia laskentamahdollisuuksista. Esitystä arviosta esitetään seuraavaksi uusi vaikutusketju, jossa edellisen argumentin päätelmä on uuden yleisen tason argumentin lähtötieto. Toisin sanoen alentunut työllisyysveroaste vaikuttaisi työllisyyteen (kertomatta kuitenkaan miten) edellyttäen, että työlliset ja työttömät reagoivat siihen. Argumentissa jää myös kertomatta, mitä työllisten ja työttömien mahdollinen reagointi työllistymisveroasteen muutoksiin voi käytännössä tarkoittaa, eli ainakin keskivertolukijan on jälleen vaikea ymmärtää, mitä arvioissa konkreettisesti pyritään kertomaan.

Työllistymisvaikutusten arvioon kuuluu vielä tutkimuskirjallisuutta hyödyntävä lisätarkastelu. Siinä tarkastelu rajautuu laskennalliseen, karkeaan otteeseen, epävarmuutta ilmaisevat tarkennukset todeten.

Tutkimuskirjallisuuden perusteella voidaan arvioida, että käyttäytymismuutoksen suuruutta kuvaava työllistymisjousto on suhteellisen pieni, vaikkakin täsmällistä arviota sen suuruudesta on vaikeaa antaa. **Karkean** arvion mukaan tässä esityksessä ehdotettujen muutosten yhteisvaikutuksen voidaan arvioida lisäävän työllisten lukumäärää noin 0,22 prosentilla. Tämä arvio kuvaa **laskennallista vaikutusta** työllisten lukumäärään **pitkällä aikavälillä**. Arvio on **riippuvainen taustaoletusten valinnasta**. (HE 107/2017 vp, 14.)

Lainaukseen liittyen todetaan, että työllisyysvaikutuksia on arvioitu menetelmällä, jota on avattu Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen julkaisussa. Muistioksi nimetyn julkaisun viitetiedot on esitelty<sup>43</sup>, eli se on helppo löytää. Viittauksella muistioon vaikutusarvio näin auktorisoidaan. Samalla viittaus lisää työllisyyttä vaikutusarvion vakuuttavuutta, sillä lukija tietää löytävänsä julkaisusta lisätietoa. Tämä onkin tarpeen, sillä esityksessä on esitetty hyvin suppeasti työllisyysvaikutusten arvioiden laadintaa.

<sup>43</sup> Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (2013) Verotuksen ja sosiaaliturvan työllisyysvaikutukset – Vuoden 2012 muutosten arviointia. Helsinki: VATT muistiot 28.

## 7.7 Yhteenveto

Tässäkin esityksessä korostuu määrällisten vaikutusarvioiden tuloskeskeisyys sen sijaan, että arviossa avattaisiin selkeästi ja edes karkean tasoisesti perusteita eli arviointimenetelmiä. Keskivertolukijan oli paikoin myös hankala hahmottaa lähtötietoja ja niiden valikoitumista. Esimerkiksi työn verotuksen vaikutuksesta ansiotuloihin esitetään selkeästi analyysin tulokset, mutta aineiston muodostumista ei ole selitetty eikä tulkintaa helpottavia tarkennuksia: mistä keskimääräiset tulokset kertovat ja mistä ei.

Erityisen myönteistä on havainnollistavien taulukoiden ja kuvioiden käyttö. Vaikka lukijan voi olla vaikea ymmärtää, kuinka määrällisten vaikutusarvioiden lukuarvoihin on päädytty, laskennalliset päätelmät on esitetty yleisesti ottaen selkeästi ja ymmärrettävästi. Positiivista on myös sen vaikutuslogiikan esittäminen, että alentunut työllisyysveroaste vaikuttaisi työllisyyteen edellyttäen, että työlliset ja työttömät reagoivat siihen. Vaikka esityksen ansiotuloverotuksen veroa keventävät vaikutukset ja tulonjakovaikutukset toteutuvat suoraan lain nojalla, työllisyysvaikutukset edellyttävät kohderyhmien reagointia, mikä tuo arvioon lähtökohtaista epävarmuutta, mihin liittyvät tarkennukset on asiallisesti esitetty. Myönteistä on myös viittaaminen Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen julkaisuun, josta lukija tietää saavansa lisätietoa työllisyysvaikutusten arviointiin. Lisäksi vaikutusarvioita on taustoitettu osin hyvin, esimerkkinä Gini-kertoimen tiivis avaaminen. Yleisesti ottaen lukijalta kuitenkin oletetaan huomattavaa asiantuntemusta lakiuudistuksen sisällöstä ja arviointimenetelmistä.

Työnantajan kustantaman koulutuksen ja tilapäistä työskentelyä erityisellä työntekeispaikalla koskevan verotusmuutosten vaikutusarviot ovat kuitenkin hyvin epämääräisiä ja yleisen tasoisia. Ne lähinnä toistavat esitettyjä ehdotuksia. On ilmeistä, että yleistettävien määrällisten vaikutusarvioiden esittäminen näistä aiheista on vaikeaa, koska tarkkoja lähtötietoja ei ole saatavilla ja koska kyse on lähtökohtaisesti mahdollista lakiehdotuksista. Arvioihin olisi kannattanut panostaa laadullisesti. Työntekijän näkökulma mahdollisine hyötyineen ja haittoineen jää kummassakin tapauksessa ottamatta huomioon.

Työnantajan kustantaman koulutuksen verotusta koskevat arviot perustuvat oletukselle, että laki riittävällä tavalla selkiyttää tulkinnanvaraisia asetuksia. Tämä oletus on itsessään vaikutusarvio, joka esitetään selviönä ilman perustetta tai edes taustatukea antavia havainnollistavia esimerkkejä. Se jättää myös avoimeksi, mitä uusi asetelma voi konkreettisesti tarkoittaa työntekijän kannalta verrattuna aiempaan tilanteeseen.



## 8 NIMILAIN UUDISTAMINEN

### 8.1 Esityksen tausta

Nimilain uudistamista koskevassa hallituksen esityksessä (104/2017 vp)<sup>44</sup> ehdotetaan uutta etu- ja sukunimilakia sekä muutosta lakiin rekisteröidystä parisuhteesta. Esityksen mukaan ensisijaisena tavoitteena on ajantasaistaa nimilainsäädäntöä, jotta se vastaisi väestön rakenteessa ja yksilöintiä koskevilla arvostuksilla tapahtuneita muutoksia: väestö on kansainvälistynyt, perherakenteet ovat monipuolistuneet, ja pyrkimys yksilöllisempään nimenantoon on lisääntynyt. Toisena tavoitteena on vahvistaa lapsen edun huomioon ottamista lapsen nimeä koskevassa päätöksenteossa. Kolmantena tavoitteena on keventää menettelyjä nimiasioissa sähköisten menettelyjen käyttöönotolla tehostaen samalla viranomaistoimintaa ja mahdollistaa siirtyminen nimiasioden sähköiseen käsittelyyn. Uudistuksella toteutetaan pääministeri Sipilän hallituksen tavoitteita julkisten palveluiden digitalisoinnista, sääntelyn sujuvoittamisesta, turhien normien purkamisesta ja hallinnollisen taakan keventämisestä.

Lakiesitys toisi uusia mahdollisuuksia etu- ja sukunimien valintaan tai niiden muuttamiseen. Esitys sisältää runsaasti yksityiskohtaisia kuvauksia erityyppisistä nimenanto- tai muutosmahdollisuuksista edellytyksineen. Etunimiä voisi antaa neljä nykyisen kolmen sijaan, eikä etunimen tarvitse vastata kotimaista nimikäytäntöä, jos nimeä käytetään vakiintuneesti Suomessa. Kahdesta eri sukunimestä voisi muodostaa aiempaa monipuolisemmin sukunimiyhdistelmän. Esimerkiksi avioituvat pariskunnat voisivat muodostaa yhdistelmän paitsi siihenastisista sukunimistään myös mistä tahansa kahdesta uudisnimestä, joihin he olisivat hakemuksella oikeutettuja. Myös pitkään yhdessä asunut avopari voisi saada yhteisen sukunimen tai sukunimiyhdistelmän. Uudistus mahdollistaa lapsen nimiyhteyden muodostamisen ja säilyttämisen suhteessa vanhempiin niin ydinperheessä kuin ero- ja uusperhetilanteissa. Lapselle sallitaan muutoinkin molempien vanhempien sukunimestä muodostettu sukunimiyhdistelmä, ja sukunimeksi voitaisiin myös antaa vanhemman tai isovanhemman nimestä muodostettu sukunimi, jos tämä vastaa vieraan valtion nimikäytäntöä ja vanhemmalla on yhteys kyseiseen valtioon. Sukunimien järjestys sekä yhdysmerkin käyttö tai sen poistaminen olisi vapaavalintaista.

---

<sup>44</sup> HE 104/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle etu- ja sukunimilain ja laiksi rekisteröidystä parisuhteesta annetun lain 8 ja 9 §:n muuttamisesta.

Lisäksi nimenantovelvoitetta koskevaa määräaikaa ehdotetaan nostettavaksi kahdesta kuukaudesta kolmeen kuukauteen. Rekisteröidystä parisuhteesta annetusta laista poistettaisiin rajoitus, jonka perusteella rekisteröidyn parisuhteen osapuoliin ei sovelleta puolison sukunimeä koskevia säännöksiä.

Vaikutusarviot ovat laadullisia. Aluksi tarkastellaan kotitalouksien ja kansalaisten asemaan kohdistuvia vaikutusarvioita. Tämän jälkeen aiheena ovat lapsiin ja lopuksi tasa-arvoon, yhdenvertaisuuteen ja kielellisiin oikeuksiin kohdistuvat vaikutusarviot.

## 8.2 Vaikutukset kotitalouksien ja kansalaisten asemaan

Hallituksen esityksessä käsitellään erikseen kotitalouksien ja kansalaisten asemaan liittyvät vaikutusarviot. Koska kyseiset jaksot sisältävät päällekkäisyyttä, niitä käsitellään tässä analyysissä yhdessä. Arvioiden ymmärtäminen edellyttää muualta hallituksen esityksestä saatavaa taustoittavaa tietoa, ja aluksi onkin syytä avata sähköistä asiointia koskevia muutoksia (kooste jaksosta ”Keskeisiä ehdotuksia” ja ”Vaikutuksia maistraattien toimintaan”).

Sähköisillä palvelujärjestelmillä toteutettaisiin lapsen nimen ilmoittaminen ja nimenmuutoshakemusten käsittely. Yksinkertaiset ja selkeät ilmoitus- ja hakemusasiat hoituisivat automatisaation avulla. Jos se ei kykenisi tuottamaan myönteistä päätöstä, hakemus siirtyisi viranomaisarviointiin, jossa tutkitaan, täyttyvätkö lain edellytykset. Ilmoittaja tai hakija saisi hakemuksen verkossa jätettyään välittömän palautteen siitä, kummassa menettelyssä ilmoitus käsitellään ja arvion käsittelyajasta. Vaikka viranomainen tekisi kielteisen päätöksen, nimiasian käsittelyaika säilyisi samana tai lyhenisi nykyisestä. Nimen ilmoittaminen tai muuttaminen olisi mahdollista myös henkilökohtaisesti asioiden taikka paperisten tai sähköisten lomakkeiden avulla, kuten aiemmin.

Jaksossa, jossa arvioidaan vaikutuksia kansalaisten asemaan, kerrotaan, kuinka sääntely helpottaisi arkea. Hakijan tarvitsee täyttää vain yksi lomake riippumatta siitä, onko kyse lapsen nimen ilmoittamisesta tai nimenmuutoshakemuksesta. Koska pyrkimyksenä on sujuvoittaa säädöksiä ja lyhentää nimiasioiden keskimääräisiä käsittelyaikoja, uudistuksen nähdään yksinkertaistavan asiointia viranomaisten kanssa, kuten lainauksessa alla todetaan. Tarkalleen ottaen pyrkimys säädösten sujuvoittamiseen ei välttämättä kuitenkaan kosketa kansalaisen arkea, sillä hän tuskin lukee nimilakia. Kyse on pikemminkin pyrkimyksestä sujuvoittaa menettelyjä sääntelyä muuttamalla.

Esityksellä on myös useita sellaisia kansalaisten arkea helpottavia vaikutuksia, jotka seuraavat pyrkimyksestä sujuvoittaa säädöksiä ja lyhentää nimiasioiden keskimääräisiä käsittelyaikoja. Muutoksella helpotetaan kansalaisten arkea erityisesti niiltä osin, kun kyseessä on niin sanottu rutiininomainen nimenmuutos. Esimerkiksi sukunimen muuttamista on esitetty helpotettavaksi siten, että erityisiä syitä aiemman nimen soveltumattomuudesta ei tarvitse esittää. Useat esitetyt muutokset vähentävät paitsi kansalaisten myös nimiviranomaisten hallinnollista taakkaa, sillä nimenmuutosmenettelyt yksinkertaistuisivat muutoksen myötä. (HE 104/2017 vp, 34.)

Argumentointi yllä on hyvin yleisen tasoista, eli vaikutusarviot sisältyvät pitkälti pyrkimykseen ja lakiehdotuksiin: kun prosessi yksinkertaistuu, niin se yksinkertaistuu. Argumentoinnissa on kyllä tarkennuksia (”erityisesti niiltä osin”) ja yksinkertaistumiselle taustatukea antava esimerkki sukunimen muuttamisesta, mutta siitä huolimatta tekstistä on osin vaikea erottaa, mikä on ehdotus ja mikä on sen vaikutus. Vaikutusarviot sekoittuvat sääntelyn sisällön tarkentamiseen.

Tarkkaan ottaen kyse ei ole kuitenkaan sellaisesta deduktiivisesta pääte-lystä, jossa lain voimaantulo tuottaisi vaikutukset automaattisesti. Lain täytäntöönpano edellyttää uusien toimeenpanojärjestelmien muodostumista, niiden aktiivista soveltamista ja järjestelmän toimimista tarkoituksenmukaisesti. Onkin aina mahdollista, että tapahtuu ennakoimattomia, prosesseja hankaloit-tavia tilanteita uusien järjestelmien luomisesta lähtien. Ei myöskään ole tava-tonta, että sähköisen lomakkeen täyttö ei sujukaan ongelmitta, ja osa kansa-laisista ei välttämättä hallitse digitaalisten palvelujen käyttöä. Suopea lukija voi kuitenkin olettaa, että ainakin suurimmaksi osaksi nimiasioissa asioivan arki helpottuu oletusten mukaisesti tai että toimeenpanossa voi alussa olla on-gelmia, jotka ajan myötä korjautuvat. Toisaalta esityksessä todetaan väljästi, että ehdotus ”*edistää julkisten palveluiden digitalisoimista ja nimenmuutos-palvelun rakentamista käyttäjälähtöiseksi*” (HE 104/2017 vp, 34)<sup>45</sup>. Pienikin myönteinen muutos on edistymistä.

Vaikutusarviona esitetään myös valinnanvapauden vahvistuminen: ”*Uu-distus vahvistaisi väestön valinnanvapautta omasta ja lapsensa nimestä*” (HE 104/2017 vp, 34). Tämä virke on todentavaa, tavoitteista ja ehdotuksista johdettua deduktiota. Esitys todellakin lisää vaihtoehtoja nimestä päättämi-seen, joten valinnanvapaus on vaikutuksena selviö.

<sup>45</sup> Kotitalousvaikutusten arvioinnissa on hyvin samantapaista argumentointia menettelyta-pojen vaikutuksesta arkeen kuin tässä jaksossa, vaikka kotitalousvaikutusten arviointijak-sossa todetaankin, ettei uudistuksella ole ”*merkittäviä vaikutuksia kotitalouksien ase-maan*” (HE 104/2007 vp, 27). Jaksossa esitetyn mukaan uudet palvelut kuitenkin lisääisivät nimiasioinnin käyttäjälähtöisyyttä, selkeyttäisivät menettelyjä ja nopeuttaisivat nimiasian ratkaisemista.

Kotitalousvaikutuksissa käsitellään tarkemmin uudistuksen kustannuksia: mikä on nimiasioissa asioivalle maksutonta ja mikä ei. Aiheeseen liittyvää taustatietoa on etsittävä osin muista jaksoista. Periaatteena on, että syntyneen lapsen nimi-ilmoituksen tekeminen olisi maksutonta, koska kyse on lainsäädäntöön perustuvan velvollisuuden täyttämisestä. Maksuttomuus säilyisi myös, kun nimenmuutos perustuisi vihkimiseen tai rekisteröidyn parisuhteen avioliitoksi muuttamiseen. Lisäksi moni alaikäisiä koskeva nimiasia olisi maksuton, samoin se, että hakija on sukupuolen vahvistamisen yhteydessä tai sen jälkeen muuttanut etunimensä vastaamaan sitä sukupuolta, joka hänelle on merkitty väestötietojärjestelmään. Muilta osin lähtökohtana olisi aiemman käytännön mukaisesti nimen muuttamisen maksullisuus. Näiltä osin kyse ei ole vaikutusten arvioinnista, vaan lakiehdotusten tarkentamisesta suhteessa nykykäytäntöön.

Vaikutusarvioista ei kuitenkaan selviä, mikä on maksullisten hakemusten määrä suhteessa maksuttomiin ja minkälaisia asioita maksulliset hakemukset tarkemmin koskevat. Jaksossa, jossa arvioidaan vaikutuksia maistraattien toimintaan, selviää, minkä tyyppistä nimiasiointi on ollut aiemmin. Vaikka kyseinen kohta ei kerro suoraan maksullisten hakemusten osuutta nimenmuutoksista, se auttaa sen hahmottamisessa. Lainausta alla tulkiten suurin osa nimiasioinnista olisi lainmuutoksen myötä edelleen maksutonta.

Vaikka valtaosa nimiasioista [oletettavasti vuonna 2016] eli noin 83 prosenttia liittyy nimen määräytymiseen lapsen syntymän jälkeen tai vihkimiseen, nimenmuutosasiat muodostavat jäljelle jäävän 17 prosenttia nimiasioista. Nimenmuutosasioiden yhteenlaskettu lukumäärä oli Itä-Suomen aluehallintoviraston maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksiköltä saadun tiedon mukaan vuonna 2016 noin 14 500 kappaletta. Näistäkin arviolta noin 70 prosenttia liittyy perhesuhteissa tapahtuneeseen muutokseen kuten avioeroon tai muutoksiin lapsen perhesuhteissa taikka haluttu nimenmuutos on muutoin selkeä. (HE 104/2017 vp, 29.)

Maksun suuruus ilmaistaan vain viittaamalla muuhun sääntelyyn kertomatta sen sisällöstä. Näin ollen maksun suuruusluokkakin jää kertomatta. Esityksestä ei myöskään selviä, miksi esityksen vaikutukset hakemusmaksujen suuruuteen arvioidaan vasta lain täytäntöönpanovaiheessa, kuten lainauksesta alla käy ilmi.

Nimiasioissa perittävän maksun suuruudesta säädetään valtion maksuperustelaissa (150/1992) ja sen perusteella annetussa alemman asteisessa lainsäädännössä. Ehdotuksesta koituvat vaikutukset hakemusmaksujen suuruuteen arvioidaan tarkemmin lain täytäntöönpanovaiheessa valtiovarainministeriön ja maistraattien yhteistyönä. (HE 104/2017 vp, 27.)



Hallituksen esityksessä mainitaan vielä erityistilanne, joka liittyy Suomessa asuviin kansainvälisiin perheisiin ja heitä koskeviin taloudellisiin helpotuksiin. Arviosta ei selviä, on muutoksen kohteena olevien perheiden määrä edes suurin piirtein, vaikka asiaa muutoin käsitelläänkin varsin yksilöidysti. Arvion ymmärtämistä vaikeuttaa kuitenkin se, että sanaa ”poikkeusperuste” ei mainita hallituksen esityksessä kyseistä ilmaisua ennen.

Näissä perheissä tarve erillisen maksullisen nimihakemuksen tekemiseksi vieraaseen nimikulttuuriin liittyvällä poikkeusperusteella vähenee, koska etunimien valinnanvapautta lisätään ja sukunimiyhdistelmien salliminen pienentää kotimaisen ja vieraiden valtioiden nimilainsäädännön välisiä eroja. (HE 104/2017 vp, 28.)

Vaikka yllä olevan lainauksen sisältöä onkin vaikea täysin ymmärtää ilman tarkentavia lisätietoja, se muistuttaa deduktiivista päättelyä, jossa sääntelyn sisällöstä johdetaan suoraan vaikutukset.

Kuten edellä on käynyt ilmi, kotitalouksien ja kansalaisten asemaan kohdistuville vaikutusarvioille on tyypillistä pikemminkin sääntelyn ja sen tavoitteiden tarkentaminen tai ”muuntaminen” vaikutuksiksi kuin varsinainen vaikutusten arviointi. Maksullisten hakemusten määrä tai kohdentuminen esitettiin varsin epäselvästi.

### 8.3 Vaikutukset lapsiin

Monet esityksen keskeisistä vaikutuksista kohdistuvat lapsiin. Vaikutusarviossa korostetaan lapsen oikeuksia eri näkökulmista. Ensin vedotaan lapsen edun ensisijaisuuden vahvistumiseen seuraavasti:

*Esitys vahvistaisi lapsen edun ensisijaisuutta sekä lapsen etu- ja sukunimeä ilmoitettaessa ensimmäistä kertaa että lapsen nimeä muutettaessa. Lapsen edun huomioiminen perustuu Yhdistyneiden kansakuntien lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 3 artiklaan. Esityksessä on otettu huomioon lapsen edun toteutuminen sekä sen aineellisissa että menettelyllisissä säännöksissä. (HE 104/2017 vp, 32.)*

Arviossa lapsen edun ensisijaisuutta avataan viittaamalla sääntelyyn eli Yhdistyneiden kansakuntien lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 3 artiklaan kertomatta, mitä kyseisessä artiklassa todetaan. Lisäksi lainauksessa viitataan esityksen aineellisiin ja menettelyllisiin säännöksiin, mikä on erityiskieltä asiantuntijayleisölle. Artiklassa, johon arviossa viitataan, on selitetty yleiskielellä mistä on kyse: ”Kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaali-

huollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.” Lukijan täytyy kuitenkin itse etsiä tuo artikla.

Sitä, miten lapsen etu toteutuu lapsen nimeä ilmoitettaessa ja muutettaessa, täsmennetään hallituksen esityksessä viittaamalla Lapsen oikeuksien sopimuksen 7 artiklan 1 kohtaan. Sen mukaan *”lapsella on syntymästään lähtien oikeus nimeen”* (HE 104/2017 vp, 32)<sup>46</sup>. Toisin kuin edellä, artiklan keskeinen sisältö esityksen kannalta ilmaistaan nyt selkeästi. Vaikutusarvio koskee sitä, että *”lapsen oikeutta omaan nimeen edistetään täsmentämällä laissa niitä toimenpiteitä, joihin maistraatti voi ryhtyä, jos lapselle ei ole ilmoitettu nimeä määräjassa”* (HE 104/2017 vp, 32). Vaikka puhe oikeudesta kiinnittyykin konkreettiseen asiayhteyteen, oikeus nimeen ei itsessään lisäännä eikä vähene. Silti suo-  
pea lukija toki ymmärtää, että ilmaisulla tarkoitettaneen oikeuden toteutumisen edistämistä eikä oikeuden edistämistä.

Esityksessä myös todetaan, että sillä on *”vaikutuksia eri kieliryhmiin kuuluvien lasten yhdenvertaiseen oikeuteen saada oman nimikulttuurinsa mukainen ja pysyväksi tarkoitettu nimi mahdollisimman nopeasti syntymänsä jälkeen”* (mt.). Tämäkin ilmaisu on epämääräinen. Sen sijaan, että esityksen todettaisiin lisäävän tietyn oikeuden toteutumisen yhdenvertaisuutta lasten keskuudessa, sillä arvioidaan olevan *”vain”* vaikutuksia oikeuteen. Asiayhteys on toki selvä, eli asetelma liittyy lapsen oikeuteen saada oman nimikulttuurinsa mukainen nimi syntymänsä jälkeen ja sen parempaan toteutumiseen. Kieli on kuitenkin tarpeettoman oikeudellista ja epäselvää siten, että ilmaistava asia jää hyvin abstraktille tasolle.

Seuraavaksi mainitaan, kuinka esitys täsmentää lapsen edun merkitystä, *”kun lapselle esitetty nimi olisi omiaan aiheuttamaan lapselle haittaa”* (HE 104/2017 vp, 32). Tällä viitataan siihen, että nimen haitallisuuden viimesijainen arviointi jää nimiviranomaiselle. Voidaan kuitenkin kysyä, onko kyseessä vaikutusarvio vai pikemminkin ehdotuksen perustelu ja tarkennus.

Seuraava vaikutusarviorakenne on aiempia selkeämpi. Argumentaatio lähtee liikkeelle pyrkimyksestä ottaa huomioon perherakenteissa tapahtuneet muutokset siten, että *”lasten oikeudellinen yhdenvertaisuus toteutuisi lapsen syntyperästä riippumatta”* (HE 104/2017 vp, 33). Tätä tarkoitusta toteuttaisi esimerkiksi se, että *”perhe voisi saada yhteisen sukunimen avoliiton perusteella”* (mt.). Tämän jälkeen täsmennetään, mitä sääntely mahdollistaa eli *”lapsen nimi yhteyden muodostamisen ja säilyttämisen suhteessa kum-*

---

<sup>46</sup> Kyseinen kohta menee kokonaisuudessaan näin: ”Lapsi on rekisteröitävä heti syntymänsä jälkeen, ja hänellä on syntymästään lähtien oikeus nimeen ja kansalaisuuteen sekä mikäli mahdollista, oikeus tuntea vanhempansa ja olla heidän hoidettavanaan.”

*paankin vanhempaan paitsi ydinperheessä myös esimerkiksi ero- ja uusperheitelanteissa”* (mt.). Vasta näistä lähtötiedoista johdetaan varsinaiset vaikutukset.

Näin ollen vaikutuksena on, että lapsi ja perhe voivat muodostaa keskinäisen nimiyhteyden nykyistä joustavammin. Lisäksi tarve lapsen nimenmuutokseen perhesuhteissa tapahtuneiden muutosten perusteella vähentyy. (HE 104/2017 vp, 33.)

Vaikutusarvio entistä joustavamman nimiyhteyden muodostamisesta on loogista, deduktiivista päättelyä, jossa johtopäätös sisältyy lähtötietoihin. Uudet sanavalinnat ikään kuin syventävät ja täsmentävät esityksen merkitystä kohderyhmien näkökulmasta, vaikei muutos suuri olekaan. Arvio, jonka mukaan tarve lapsen nimenmuutokseen perhesuhteissa tapahtuneiden muutosten perusteella vähentyy, on kuitenkin hyvin suoraviivainen, väitemuotoinen oletama, joka vaatisi tuekseen perusteita. Arviossa asettaudutaan ennalta lapsen asemaan ja ajatuksiin omasta nimestään ilman tietoa siitä, kuinka suosittelevat nimiyhdistelmät avoliiton yhteydessä ylipäänsä tulevat olemaan. Ilmaisussa ei myöskään täsmennetä, tarkoitetaanko lapsella 15 vuotta täyttänyttä vai ei. Lisäksi toisessa kohdassa vaikutusarviota kerrotaan, että *”ehdotuksen mukaan 15 vuotta täyttänyt alaikäinen voi toisaalta myös luopua sukunimiyhdistelmän käyttämisestä, jos hän kokee sen hankalaksi käyttää”* (HE 104/2017 vp, 33). Ilmaisussa siis oletetaan, että kaikissa tapauksissa lapsi ei kenties olisikaan tyytyväinen ”nimiyhteyttä” säilyttävään sukunimeen, eli arviot eivät ole täysin johdonmukaisia keskenään.

Esityksessä viitataan vielä edellä mainitun yleissopimuksen 8 artiklaan, jonka mukaan lapsella on oikeus säilyttää oma nimensä. Esitys tukee tätä oikeutta sikäli, että lakiin ehdotetaan säännöstä *”alle 12-vuotiaan lapsen nimenmuutoksia koskevasta lukumäärärajoituksesta”* (HE 104/2017 vp, 33). Esityksessä katsotaankin, että *”toistuvat nimimuutokset eivät tue lapsen oikeutta säilyttää oma nimensä”* (mt.). Varsinainen vaikutusarvio koskee tätä oikeutta koskevia asenteita.

Säännöksellä arvioidaan olevan myönteinen vaikutus yhteiskunnan ja vanhempien asenteisiin tunnistaa lapsen lähtökohtainen oikeus säilyttää oma nimensä ja tarve pysyvään nimi-identiteettiin. (HE 104/2017 vp, 33.)

Se, että esityksen arvioidaan vaikuttavan myönteisesti yhteiskunnan ja vanhempien asenteisiin *”tunnistaa lapsen lähtökohtainen oikeus”* oman nimensä säilyttämiseen on varsin vahva, mutta epäselvä väite. Ensiksi voi kysyä, mitä ovat yhteiskunnan asenteet. Toiseksi lapsen oikeuksista kertova

kieli on jälleen hyvin abstraktia. Kolmanneksi eri väestöryhmien oikeuksien tunnistaminen ei ole lähtökohtaisesti se tapa, jolla arjessa käsitellään asioita. Vaikutusarvio ei yksinkertaisesti ole ilmaisuna mielekäs. Esille tulee myös, kuinka ”lapsen etu” tai ”lapsen oikeus” eivät ole välttämättä hyödyllisiä käsitteitä vaikutusarvioinnissa, ellei niiden merkityksiä avata yleiskielellä ja konkreettisesti lapsen arjen kannalta.

Jakson lopuksi todetaan, kuinka osa perheenjäsenten nimenmuutoksista ”keskinäisen nimi yhteyden muodostamiseksi” olisi mahdollista tehdä maksutta tai perheen yhteisellä hakemusmaksulla. Tämän puolestaan katsotaan tukevan menettelyllisesti lapsen suhdetta vanhempiinsa sekä sisarusten välistä yhdenvertaisuutta. Näin voinee sanoa, mutta vaikutukset lienevät myönteisiä vain tilanteissa, joissa vallitsee sopu ja jaettu käsitys yhteisistä nimistä. Argumentti kaipaisi epävarmuutta koskevia tarkennuksia (vaikka sanaa ”parhaimmillaan”) ja varaumia koskien mahdollisia poikkeustilanteita.

Se, mitä esityksessä ei käsitellä, onkin joustavuuden kääntöpuolet. Vanhemmat saattavat esimerkiksi painostaa lasta tiettyyn sukunimeen tai aieman sukunimen säilyttämiseen erotilanteessa. Toki lapsi voi ilman painostustakin kokea nimivalinnat hankalina.

## 8.4 Vaikutukset tasa-arvoon, yhdenvertaisuuteen ja kielellisiin oikeuksiin

Nimilakiuudistuksen sukupuolivaikutusten arvioinnissa käytetään muun muassa termejä sukupuolten välinen tasa-arvo, puolisoiden yhtäläinen oikeus, tasapuolinen vanhemmuus ja pariskuntien nimiratkaisut. Ohessa on sukupuolten tasapuolisuutta käsittelevistä ilmaisuista yksi esimerkki:

Esityksen merkittävin vaikutus sukupuolten väliseen tasa-arvoon liittyy puolisoiden yhtäläiseen oikeuteen muodostaa sukunimistään yhteinen periytyvä sukunimiyhdistelmä. (HE 104/2017 vp, 33.)

Toisin kuin voimassa olevassa laissa, uusi laki mahdollistaa kummallekin vanhemmalle sukunimiyhdistelmän, jonka voi myös antaa lapselle. Sama periaatteellinen linja jatkuu myöhemmin toteamalla, että puolisoiden yhtäläinen oikeus sukunimiyhdistelmän muodostamiseen ”*edistää sukupuolten välistä tasa-arvoa ja mahdollistaa puolisoiden keskinäisen nimi yhteyden ilman että kumpikaan puolisoista joutuu luopumaan omasta sukunimi-identiteetistään*” (mt.). Tämä on esityksen mukaan selkeä muutos aiempaan, jossa

nimiratkaisuja on olettavasti ohjannut se, että lapselle on mahdollista antaa vain toisen vanhemman sukunimi. Esityksen mukaan uudistus tukee vastavasti tasapuolista vanhemmuutta. Esityksessä viitataan myös naisiin toteamalla, että *”henkilökohtaisessa käytössä olevan sukunimen käyttö on vakiintunut lähes täysin naisten tekemäksi valinnaksi”* (mt.). Siitä ei kuitenkaan esitetä arviota, missä määrin miesten arvellaan ottavan itselleen jatkossa sukunimiyhdistelmän. Koska esitys korostaa periaatteellisia oikeuksia ja tasapuolisia mahdollisuuksia, kysymys niiden tosiasiallisesta hyödyntämisestä ei esityksen näkökulmasta vaikuta oleelliselta. Tästä syystä arvioiden edistämispuhe jää hyvin yleiselle tasolle.

Jaksossa, jossa esitellään esityksen vaikutuksia yhdenvertaisuuteen, ilmaistaan, kuinka *”ehdotukset edistävät yhdenvertaisuutta yhteiskunnassa sekä ihmisten itsemääräämisoikeuden ja identiteetin kunnioittamista”* (HE 104/2017 vp, 33). Yhdenvertaisuuden edistäminen viittaa ajatukseen sen toteutumisesta, eli siinä ei ole samankaltaista merkityksellistä ongelmaa kuin tietyn ”oikeuden edistämisessä”. Arvio on kuitenkin jälleen hyvin yleisen tasoinen. Itsemääräämisoikeuden ja identiteetin kunnioittamisen edistäminen on kuitenkin kirjoitettu epäselvästi. Ilmaisusta ei selviä, kuka olisi se, joka mainittuja asioita kunnioittaisi – viranomaiset, yhteisöt, nimiään muuttavien läheiset vai kansalaiset yleisesti? Jos sillä tarkoitetaan kansalaisia yleisesti, niin heidän puolestaan lienee vaikea esittää noin vahvaa yleistävää kantaa. Kaikki kansalaiset tuskin ajattelisivat asiaa kovin aktiivisesti. Vaikutusarvio on myös yksipuolisen myönteinen ottaen huomioon, että uusia nimivalintoja saatetaan myös kummastella negatiiviseen sävyyn. Tämänkin arvio kaipaasi epävarmuutta ilmaisevia tarkennuksia ja varaumia.

Edellä esitelty vaikutusarvio (yhdenvertaisuuden sekä itsemääräämisoikeuden ja identiteetin kunnioituksen edistäminen) muuttuu hallituksen esityksessä saman tekstikappaleen sisällä yllättäen tavoitteeksi. Sen toteutumisesta annetaan esimerkkejä, joista ensimmäinen koskee rekisteröidyssä parisuhteessa olevia.

Tätä tavoitetta edistetään esimerkiksi ehdotuksella poistaa rekisteröidystä parisuhteesta annetussa laissa oleva rajoitus, jonka perusteella rekisteröidyn parisuhteen osapuoliin ei sovelleta nimilain puolison sukunimeä koskevia säännöksiä. (HE 104/2017 vp, 33.)

Lainausta edellä on vaikea ymmärtää, koska siinä viitataan olemassa olevan lain kohtaan, jossa viitataan edelleen lakiin ja säännöksiin, joita ei tarkemmin avata. Lukijan odotetaan tuntevan kyseinen sääntely. Seuraava arvio on ymmärrettävämpi. Esitystapa on katkonaista, mutta suopeasti tulkiten kyse

on loogisesta erittelystä, jossa yhdenvertaisuuden edistymistä perustellaan erilaisin periaatteellisin, mahdollisuuksia kuvaavin esimerkein.

Lisäksi ehdotuksen mukaan sukupuolensa toiseksi vahvistavalla henkilöllä on mahdollisuus muuttaa etunimensä vastaamaan uutta sukupuoltaan maksutta. Henkilön oikeus ottaa oman uskonnollisen tapansa mukainen etu- ja sukunimi tukisi edelleen yhdenvertaisuutta. Lisäksi etu- ja sukunimen harkinnanvaraisista edellytyksistä voisi edelleen aina poiketa, jos henkilöllä on kansalaisuutensa, perhesuhteidensa tai muun niihin rinnastuvan seikan perusteella yhteys vieraaseen valtioon ja esitetty nimi vastaa sanotussa valtiossa noudatettua nimikäytäntöä. (HE 104/2017 vp, 34.)

Lopuksi käsitellään esityksen vaikutuksia kielellisten oikeuksien toteutumiseen. Esityksen mukaan lakiehdotuksilla ”*vahvistetaan oikeutta omaan kieleen ja kulttuuriin ottamalla erityisesti huomioon maahanmuuttajaväestön tarpeet*” (HE 104/2007 vp, 34). Tätä väittämää avataan toteamalla, että lapsen oman nimikulttuurin mukainen nimen hakeminen helpottuisi uudistuksen myötä, samoin oman äidinkielen mukaisen etunimen antaminen sen vuoksi, että vertailujoukko laajenisi kattamaan kaikki Suomessa käytössä olevat etunimet. Esimerkit ovat havainnollistavia, mutta ajatusta oikeuksien vahvistamisesta on vaikea ymmärtää. Kuten vastaavissa asetelmissa aiemmin, kyse lienee pyrkimyksestä olemassa olevien oikeuksien parempaan toteutumiseen, ellei ilmaisulla sitten tarkoiteta kohderyhmien omia oikeuksiaan koskevaa tietoisuutta ja sen lisääntymistä.

## 8.5 Yhteenveto

Esitys ja sen vaikutusarviot muodostavat haastavan kokonaisuuden. Vaikka kieli on yleisesti ottaen suhteellisen ymmärrettävää ja selkeää, niin yksityiskohtaista tietoa on runsaasti sen lisäksi, että hallituksen eri osiot sisältävät päällekkäisyyttä. Tämä pätee myös vaikutusarvioihin. Jäsennyksen yleinen sekavuus hankaloittaa vaikutusarvioiden kannalta relevantin tiedon löytämistä esityksestä.

Osa vaikutusarvioista oli kirjoitettu oikeudellisella kielellä niin, että tosiasiallisista vaikutuksista oli vaikea tehdä päätelmiä. On esimerkiksi epäselvää, mitä tarkoittaa tietyn, olemassa olevan oikeuden edistäminen – verrattuna siihen, että vaikutuksena olisi tietyn oikeuden parempi toteutuminen. Lisäksi sen sääntelyn sisältöä, johon viitattiin, ei aina avattu, ja vaikutusarviot sisälsivät toisinaan asiasisältöön liittyvää erityistietoa, jota keskivertolukijan ei voi olettaa tietävän ennalta.

Nimilakia koskevat vaikutusarviot eivät sisällä määrällisiä arvioita. Se perustunee lain tavoitteeseen lisätä valinnanvapautta nimiä valitessa. Kyse on toisin sanoen periaatteellisesta uudistuksesta, jossa uudet mahdollisuudet ovat tärkeämpiä kuin niiden tosiasiallinen hyödyntäminen. Vaikutusarviot ovat myös lähellä tavoitteita, kuten valinnanvapauden lisääntyminen. Toisin sanoen oletuksena on, että lain tultua voimaan tavoitteet toteutuvat sellaisenaan. Tämän kaltainen todentava vaikutusarvio on toki legitiimiä, kun ainoa ja riittävä ehto vaikutukselle on lain voimaantulo. Mitään uutta informaatiota se ei kuitenkaan tarjoa.

Osassa vaikutusarvioita keskitytään lakiehdotusten tarkempaan erittelyyn vaikutusarvioiden tai niiden perustelemisen sijaan, ja varsinaiset vaikutusarviot ovat kevyitä. Ne kaipaavat usein epävarmuutta ilmaisevia tarkennuksia ja poikkeustilanteita esittäviä varauksia: mahdollisuus, sen ihanteellinen ja tosiasiallinen toteutuminen ovat kolme eri asiaa. Arvioissa, joissa käsiteltiin nimien hakemista, ei otettu huomioon sitä, että lain täytäntöönpano edellyttää uusien toimeenpanojärjestelmien muodostumista tarkoitulla tavalla.

Kaiken kaikkiaan esityksen tavoitteita ja ehdotuksia myötäilevät vaikutusarviot pysyttelevät hyvin yleisellä tasolla ja ovat sävyiltään pelkästään myönteisiä. Tässäkään esityksessä ei asetuta juurikaan kansalaisen arjen tasolle, jolloin olisi voinut miettiä, voisiko esityksellä olla myös kielteisiä vaikutuksia.





## 9 VAIHTELEVAA TYÖAIKAA NOUDATTAVIEN TYÖNTEKIJÖIDEN ASEMAN PARANTAMINEN

### 9.1 Esityksen tausta

Lakimuutosten (HE 188/2017 vp)<sup>47</sup> tavoitteena on parantaa vaihtelevaa työaikaa noudattavien työntekijöiden asemaa ja varmistaa, ettei vaihtelevaan työaikaan perustuvia työsopimuksia käytetä epätarkoituksenmukaisesti tai työlainsäädännön kiertämiseksi. Vaihteleva työaika tarkoittaa työaikaehtoja, joissa työaika vaihtelee määrättynä ajanjaksona työsopimuksen mukaisen vähimmäismäärän ja enimmäismäärän välillä (ns. nollatuntisopimus) taikka järjestelyä, jossa työntekijä sitoutuu työntekoon erikseen kutsuttaessa (ns. ekstraajat).

Vaihtelevan työajan käyttö rajoitettaisiin lakiehdotusten myötä tilanteisiin, joissa työnantajalla on aito, vaihteleva työvoimatarve. Lisäksi työvoiman tarpeen tulee olla kiinteä, ja työnantajan olisi annettava työntekijälle selvitys työvoimatarpeen luonteesta ja määrästä, jotta työntekijä pystyy arvioimaan tulotasoaan ja työsopimuksen ajallista sitovuutta. Työntekijän oikeus sairausajan palkkaan ja irtisanomisajan palkkaan turvattaisiin, ja vaihtelevaa työaikaa noudattavalle työntekijälle varattaisiin työvuoroluetteloa laadittaessa tilaisuus ilmoittaa, missä määrin ja millä edellytyksillä hän voi ottaa työtä vastaan, jos työnantaja haluaisi tarjota työtä yli vähimmäistyöajan. Vaihtelevaa työaikaa noudattava ei voisi enää antaa suostumusta tehdä kestoaltaan rajoittamatonta lisätyötä. Lisäksi lailla helpotetaan työntekijän mahdollisuuksia erota pätevistä syistä (eli menettämättä työttömyysetuutta), jos työtä on ollut tarjolla vain vähän tai ei lainkaan.

Uudistuksen kohderyhmää kuvataan huolella nykytilan kuvauksessa. Arvio perustuu Tilastokeskuksen työvoimatutkimukseen vuodelta 2014. Sen mukaan 83 000 palkansaajalla eli neljällä prosentilla kaikista palkansaajista oli nollatuntisopimus vuonna 2014. Heistä naisia oli 57 prosenttia ja miehiä 43 prosenttia. Lähes puolet oli alle 25-vuotiaita, ja 65 prosenttia oli alle 30-vuotiaita. Nuorten aikuisten painottuminen selittyy ainakin osin sillä, että nollatuntisopimuksella työskennelleistä vastaajista 38 prosenttia ilmoitti pääasialliseksi toiminnakseen opiskelun. Kuitenkin 55 prosenttia ilmoitti pääasialliseksi toiminnakseen ansiotyön. Yleisimmät ammatit olivat myyjä, hoivapalvelun ja terveydenhuollon työntekijä sekä palvelutyöntekijät. Vastaavasti nollatuntisopimuksia esiintyi eniten tukku- ja vähittäiskaupan

<sup>47</sup> HE 188/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle vaihtelevaa työaikaa noudattavan työntekijän asemaa parantavaksi lainsäädännöksi.

(15 000), terveys- ja sosiaalipalveluiden (11 000) sekä majoitus- ja ravitsemustoiminnan (10 000) toimialoilla. Kolmannes (32 %) nollatuntisopimukseen perustuvista työsuhteista oli kokoaikaisia; heillä viikkotyöaika oli keskimäärin 37 tuntia. Loput (68 %) työsuhteista olivat osa-aikaisia keskimäärin 15 tunnin viikkotyöajalla.

Vaikutusarvioissa on vain yksi määrällinen tarkastelu, ja se koskee vaikutuksia työsopimukseen. Varsinaiset työntekijöitä koskevat vaikutusarviot ovat etupäässä laadullisia kuvauksia oletetuista vaikutuksista tai niiden ketjuista. Ne keskittyvät kuvaamaan yleisiä myönteisiä vaikutuksia työntekijän asemaan. Esityksessä tarkastellaan lisäksi vaikutuksia nuoriin ja sukupuolten tasa-arvoon. Vaikutusarvioita tarkastellaan analyysissa tässä järjestyksessä, ja lopuksi käsitellään valvonnan merkitystä.

## 9.2 Vaikutukset työsopimukseen

Hallituksen esityksessä kuvataan vaikutuksia työntekijän asemaan eri kohdissa vaikutusarviojaksoa ja hiukan päällekkäin. Vaikutusten kohdejoukkoa arvioidaan määrällisesti, kuten edellä tuli ilmi. Vaikka erittelyssä viitataan Tilastokeskuksen työvoimatutkimukseen, eli auktorisointi on vahvaa, esityksessä olisi voinut kertoa, mitä reunaehtoja ja mahdollisia epävarmuustekijöitä tiedot sisältävät. Vaikutusarviojaksossa edellä kuvatuista tiedoista esitetään vain nollatuntisopimuksella työskentelevien arvioitu kokonaismäärä eli noin 83 000. Niin sanottujen ekstraajien määrä jää epäselväksi. Voi olla, että ekstraajat on määriteltä nollatuntisopimuksella työskenteleviksi, mutta tämä ei tule esille. Yhtä kaikki kohderyhmä on pystytty erittelemään suhteellisen tarkasti.

Ainoa määrällinen vaikutusarvio perustuu siis Tilastokeskuksen esittämään lähtötietoon, että noin kolmannes nollatuntisopimuksella työskentelevistä on kokoaikaisia. Esityksessä arvioidaankin, että tämä joukko siirtyisi suurimmaksi osaksi kiinteän työajan sopimuksen piiriin, jos oletetaan, että heillä työvoiman tarve ei aidosti vaihtele ja kaikki työnantajat noudattavat lakia. Lisäksi esityksessä oletetaan, että pieni joukko nollatuntisopimuksella työskentelevistä siirtyisi itsensä työllistäjiksi tai vuokratyöntekijöiksi. Kumpikin seikka huomioon ottaen esityksessä arvioidaan, että nollatuntisopimusten määrä vähenisi lain seurauksena noin 40 prosentilla.

Järkevä (deduktiivinen) päättely rakentuu usean lähtötiedon varaan. Yksi niistä on se, että noin kolmannes nollatuntisopimuksella työskentelevistä on kokoaikaisia. Tämän lisäksi argumentointi rakentuu selkeästi esitettyjen olettamien varaan. Keskeisin on oletama, että työnantajat noudattavat

uutta lakia. Arvio ei siis pyri niinkään realistisuuteen kuin johdonmukaisuuteen: jos ehdot täyttyvät, niin arvio sen suuntainen mitä esitetään. Vaikutusarvion logiikka on ymmärrettävä.

Esityksessä ei kuitenkaan arvioida, kuinka todennäköistä lain noudattaminen olisi. Koska kyseinen varaus nostettiin esille, se herättää automaattisesti kysymyksen siitä, miksi työnantajat eivät noudattaisi lakia ja missä määrin näin voi tapahtua. Esityksessä ei myöskään käy selvästi ilmi, kuinka mahdollisiin epäkohtiin puututtaisiin valvonnalla, joten arvio jää näiltä osin varsin avoimeksi. Edellä esitelty vaikutusarvio ilmentää hyvin sitä, kuinka loogisesti pätevä päättely ei välttämättä takaa lopputuleman todenmukaisuutta. Arvio olisi kaivannut lähtötietoina käytettyjen olettamien avaamista.

### 9.3 Yleiset vaikutukset työntekijöiden asemaan

Muina esitettyinä vaikutuksina kohderyhmän ”*oikeus sairausajan palkkaan turvataan*”. Samoin ”*irtisanomisajan palkan maksuvelvollisuus turvataan vaihtelevaa työaika noudattavien kohdalla*”. (HE 188/2007 vp, 24). Nämä ilmaisut viittaavat hallituksen esityksen keskeisiin ehdotuksiin, jotka esitetään tässä vaikutuksina. Oletettavasti niiden ajatellaan toteutuvan suoraan lain nojalla, eli kyse olisi tällöin deduktiivisesta päätelmästä, mutta se luonnollisesti edellyttää sitä, että työnantaja näissäkkin tilanteissa toimii lain velvoitteiden mukaisesti. Ilmaisuihin, jonka mukaan työntekijöiden oikeus sairausajan palkkaan turvataan, on muutoinkin ongelmallinen: oikeuden turvaaminen ei vielä takaa sen toteutumista. Asetelma on sama kuin monesti edellä: arvio pysyy oikeudellisen kielen tasolla niin, ettei keskivertolukija ymmärrä arvion suhdetta empiiriseen todellisuuteen. Vielä vaikeampaa on ymmärtää, mitä tarkoittaa ”maksuvelvollisuuden turvaaminen”. Tarkoittaako epäselvyys sitä, että selkeämpi ilmaisu ”irtisanomisajan palkanmaksun turvaaminen” olisi epärealistinen?

Yleisellä tasolla tarkasteltuna esityksessä todetaan, että lakimuutos lisää työmarkkinasääntelyn yhdenmukaisuutta ehkäisemällä niin sanottujen kaksien työmarkkinoiden syntyä vaihtelevaa ja kiinteää työaika noudattavien välille. Tutkimuskirjallisuuteen viittaamalla (auktorisointi) argumentin taustatueksi esitetään, että yhdenmukainen sääntely vähentää eriarvoisuutta ja jakaa riskejä tasaisemmin eri työntekijäryhmien välillä.

Lisäksi tutkimuskirjallisuudessa on esitetty, että yhdenmukainen työmarkkinasääntely vähentää mahdollisuuksia harjoittaa syrjintää epäolennaisiin perustein, kuten sukupuolen tai etnisen taustan perusteella

(Saint-Paul 1996). Täten esityksellä voi olla myös yleisiä työelämän tasa-arvoa parantavia vaikutuksia. (HE 188/2017 vp, 25.)

Edellä kuvattu peruste eriarvoisuuden vähentämiseksi on esitetty hyvin yleisellä tasolla ja yleistäen. Argumentti kaipaisi konkretisoivaa taustatukea juuri käsillä olevan lakiehdotusten näkökulmasta ja varauksia, joissa on huomioitu mahdolliset vasta-argumentit. Yksi lakiehdotus koskee esimerkiksi sitä, että työnantajalla on uuden sääntelyn mukaan velvollisuus neuvotella työntekijän kanssa työaikaehdon muuttamisesta, jos vähimmäistyöaika ei vastaa toteutuvaa työaikaa edeltävän kuuden kuukauden tarkastelujaksolla. Työntekijän tulee ensin kuitenkin pyytää tilanteen arviointia. Vaikutusarvioinnissa tätä neuvottelua on tarkasteltu vain työnantajalle koituvien rasitteiden näkökulmasta. Vaikutusarvioissa olisi voinut tuoda esille myös työntekijän tosialliset edellytykset kutsua työnantaja neuvotteluun. Esityksessä jää myös avoimeksi, kuinka tämän menettelyn käyttöä voisi valvoa.

Jos vaihtelevasta työajasta on sovittu, esityksen mukaan työnantajalla on joka tapauksessa velvoite antaa työntekijälle selvitys siitä, missä määrin ja missä tilanteissa työnantajalle syntyy työvoimatarvetta, jotta työntekijä pystyy arvioimaan tulotasoaan ja työsopimuksen ajallista sitovuutta. Uudistuksen on myös tarkoitus selkiyttää työnantajan oikeutta määrittää sitovasti työntekijälle työvuoroja, samoin sitä, milloin se edellyttää työntekijältä myötävaikutusta. Näiden muutosten nähdään lisäävän vaihtelevan työajan sopimusten piirissä olevien mahdollisuuksia suunnitella tulevaa sekä työ- ja vapaa-ajan yhdistämistä sekä helpottaa aikataulujen hallintaa ja usean osaikatyön tekemistä.

Esityksessä esitellään myös monia mahdollisia välillisiä, työntekijän arkeen ulottuvia vaikutuksia. Työsuhdesuojan paranemisen ja työvuorojen paremman ennakoitavuuden tuottamat vaikutukset voivat olla esityksen mukaan erityisen merkittäviä lapsiperheiden arjen näkökulmasta; ne voivat jopa kannustaa aikaistamaan lastenhankintaa. Lisäksi esityksen nähdään vähentävän yleistä epävarmuuden tunnetta, mikä voi parantaa henkistä hyvinvointia. Uudistuksella nähdään myös olevan myönteisiä yhteiskunnallisia vaikutuksia. Koska työvoimatarvetta koskeva selvitys lisää töiden tekemisen ennakoitavuutta, se voi esityksen mukaan parantavaa erityisesti niiden asemaa, jotka tekevät töitä vaihtelevalla työajalla ja saavat samanaikaisesti työttömyys- ja sosiaalietuuksia. Heillä työn määrän ennalta-armaamattomuus saattaa vaikuttaa haitallisesti sosiaalietuuksiin ja tasaisen toimeentulon varmistamiseen, joten oletuksena on, että uudistus rohkaisee ottamaan työtä vastaan.

Edellä kuvatut vaikutusarviot muistuttavat pitkälti deduktiivista järkeilyä. Lakiehdotuksiin sisältyy ikään kuin automaattisesti parempi mahdollisuus arjen ja toimeentulon suunnitteluun ja niistä johdettaviin mahdollisiin välillisiin vaikutuksiin. Koska arviot ovat niin yleisen taseisia ja sisältävät ehdollisia ilmaisuja ”voi”, niitä on vaikea kiistää. Ongelmana on kuitenkin edelleen se, että laki ei vielä itsessään takaa mitään. Vaikka vaikutusketjujen logiikka on mielekäs, vaikutusten todentumisen edellytyksenä on jälleen se, että työnantajat noudattavat lakia, kuten on tarkoitettu.

## 9.4 Vaikutukset nuoriin ja sukupuolten tasa-arvoon

Yhtenä vaikutuksena esitetään myös nuorten aseman vahvistuminen työmarkkinoilla. Esityksessä todetaan tilastotiedoin, kuinka nollatuntisopimukset ovat tyypillisimpiä nuorten aikuisten joukossa. Vaikutuslogiikka esitetään siten, että sääntelymalli parantaa erityisesti nuorten asemaa, koska se parantaa nollatuntisopimuksilla työskentelevien asemaa. Muilta osin ei käy ilmi, miksi nuorten asema olisi sen parempi kuin muiden, jotka työskentelevät nollatuntisopimuksilla. Voisi toki ajatella, että niille nuorille, jotka ovat opiskelijoita, uusi asetelma sopii erityisen hyvin. Tätä ei kuitenkaan todeta.

Valittu sääntelymalli on nuorille edullinen, sillä se mahdollistaa työskentelyn vaihtelevan työajan sopimuksilla, mutta tarjoaa silti työntekijälle nykyistä vahvemman työsuhteturvan. (HE 188/2017 vp, 25.)

Sukupuolivaikutusten osalta vaikutusten arvioidaan kohdentuvan enemmän naisiin kuin miehiin, koska 57 prosenttia eli enemmistö nollatuntisopimuksilla työskentelevistä on naisia. Lisäksi heistä, jotka saavat nollatuntisopimuksilla pääasiallisen toimeentulon, naisia on 63 prosenttia. Näistä seikoista johtuen *”nollatuntisopimusten perusteella työskentelevien aseman vahvistaminen vahvistaa myös naisten asemaa työmarkkinoilla”* (HE 188/2007 vp, 25). Arvio on lähtötiedoista johdettu vastaava looginen päätelmä kuin edellä esitettiin nuorten suhteen.

Esityksellä *”voi myös olla yleisiä työelämän tasa-arvoa parantavia vaikutuksia”* (HE 188/2007 vp, 25). Tältä osin esityksessä viitataan tutkimuskirjallisuuteen (Saint-Paul 1996), jonka mukaan *”yhdenmukainen työmarkkinasääntely vähentää mahdollisuuksia harjoittaa syrjintää epäolennaisin perustein, kuten sukupuolen tai etnisen taustan perusteella”* (mt.). Lisäksi esityksessä oletetaan, että mahdollisuudet syrjintään raskauden tai perhevaipan perusteella vähenevät ja naisten asema työmarkkinoilla vastaavasti

vahvistuu sen myötä, että esitys ”*siirtää osan vaihtelevan työajan sopimuksella työskentelevistä kiinteiden työaikojen piiriin*” (mt.). Taustaksi kerrotaan, kuinka syrjintä raskauden ja perhevapaiden vuoksi on varsin yleistä ja kohdistuu erityisesti epävarmassa työmarkkinatilanteessa oleviin naisiin. Arvio on looginen, mutta se jättää avoimeksi, missä määrin syrjintätapausten oletetaan vähenevän. Sitä on toisaalta vaikea arvioida tarkkaan. Se, kuinka suuri osa siirtyisi kiinteiden työaikojen piiriin, riippuu myös siitä, kuinka työnantajat noudattavat lakia. Toisin sanoen yleisellä tasolla esitetty arvio on pätevä ja looginen, sillä *mahdollisuus* syrjinnän vähenemiseen on lähes selviö.

## 9.5 Kysymys valvonnasta

Vaikka ihmisvaikutusarviointeihin kohdistuvan analyysin tarkoituksena ei ole varsinaisesti tarkastella viranomaisvaikutusten arviointia, se on tämän esityksen osalta mielekäästä, koska lakimuutosten vaikutukset työntekijöihin asemaan riippuvat osin siitä, kuinka työnantajat noudattavat uutta lainsäädäntöä. Vaikutukset valvontaan eivät esityksen perusteella avaudu kuin korkeintaan asiaan vihkiytyneelle, jotka hallitsevat erityisterminologian merkityksineen. Oheisessa lainauksessa on myös ilmaisuja, joita esityksen aiemmissa tekstikohdissa ei ole mainittu.

Tarkastustoiminnan ja valvontatoimivallan käytön voidaan arvioida jonkin verran lisääntyvän, koska vaihtelevasta työajasta annettavan kirjallisen perustelun antamisvelvollisuus lisittäisiin kehotusasioiden soveltamisalaan. Valvonta olisi tältä osin asiakasaloitteista. Työnteon keskeisten ehtojen antamisvelvollisuus tarkastetaan nykyisin suuressa osassa viranomaisaloitteisista tarkastuksista. Kehotusasioiden laajennus lisäisi vähäisessä määrin työsuojeluviranomaisen työmäärää erityisesti niissä tapauksissa, joissa joudutaan etenemään työsuojelutarkastajan tarkastuskertomusvaiheesta työsuojeluviranomaisen hallinnolliseen päätöksentekoon ja viime kädessä hallintotuomioistuimen käsittelyyn saakka. (HE 188/2017 vp, 26.)

Kaiken kaikkiaan valvontatoimien ja mahdollisten sanktioiden rooli jää ainakin keskivertolukijalle hyvin epämääräiseksi. Valvonnan roolin ymmärrettävä kuvaus olisi kuitenkin tärkeää. Käsitys toimivasta valvonnasta hälvettäisi keskivertolukijan huolta siitä, että kaikki oletetut, myönteiset vaikutukset eivät ehkä toteudukaan, kuten on ajateltu. Argumentointi kaipaaisi siis valvontaan liittyvää konkreettista taustatukea, eli vakuuttelua siitä, että

valvonta edistää tavoitteiden ja vaikutusten toteutumista – tai realismia lisääviä varauksia, jos näin ei olekaan.

## 9.6 Yhteenveto

Kuten nimilakia koskevassa hallituksen esityksessä, myös tässä esityksessä korostuu vaikutusarvioiden sanallinen kuvaus. Moni arvio perustuu mahdollisten vaikutusten ja vaikutusketjujen loogiseen esittämiseen erilaisiin oletamiin perustuen. Tavoitteena on yleisesti työntekijöiden aseman parantaminen, jota vaikutusmekanismit loppupäätelmiseen pyrkivät havainnollistamaan eri näkökulmista käsin.

Lisäksi kaksi lakiehdotusta esitetään suhteellisen suoraan vaikutusarvioina: että esitys turvaa vaihtelevaa työaikaa noudattavien oikeuden sairasajan palkkaan ja että se turvaa irtisanomisajan palkan maksuvelvollisuuden. Nämä arviot perustuvat implisiittisesti oletukseen, että lain voimaantulo johtaa suoraan vaikutuksiin. Kyseisissä arvioissa, jotka perustuvat oikeudellisesti epäselvään kieleen, ei varsinaisesti kuitenkaan luvata, että esitetty palkanmaksu tapahtuisi. Arvioiden merkitys jäi näin arvoitukseksi. Ainoa määrällinen arvio koskee sitä, kuinka suuri joukko nollatuntisopimuksella työskenteleviä siirtyisi kiinteän työsopimuksen piiriin.

Kaikkia vaikutusarvioita rasittaa epätietoisuus siitä, missä määrin työnantajat tulevat noudattamaan uutta lainsäädäntöä ja kuinka uudistuksen ja sen eri ulottuvuuksien noudattamista valvottaisiin. Lisäksi kysymyksiä herättää työntekijöiden tosiasiallinen mahdollisuus neuvotella työnantajan kanssa työaikaehdon muuttamisesta, jos vähimmäistyöaika ei vastaa toteutumaa. Edellä mainituista syistä keskivertolukija ei täysin vakuutu vaikutusarvioista.

Kysymys siitä, millä todennäköisyydellä ja minkä takia työnantajat eivät noudattaisi lakia, on ylipäänsä huomioitu vain koskien sitä, kuinka suuri joukko nollatuntisopimuksella työskenteleviä siirtyisi kiinteän työsopimuksen piiriin. On hyvä asia, että kyseinen varaus tulee esille, mutta näin ei tapahdu johdonmukaisesti. Koska epäily on nostettu kerran esille, lukija odottaa, että se nostetaan esille kaikissa yhteyksissä. Keskivertolukija jäi odottamaan, että hänet vakuutetaan lain asianmukaisesta soveltamisesta riittävillä perusteilla ja niille esitetyllä taustatuella, tai että varaukset tuodaan selkeästi esille. Vaikutusarviot sisälsivät kuitenkin runsaasti epävarmuutta ilmaisevia tarkennuksia, kuten sanaa ”voi”. Se on sikäli hyvä asia, että muutoin arviot sisältäisivät liian vahvoja väitteitä.

On joka tapauksessa myönteistä, että optimistisissa vaikutusarvioissa työntekijöiden parantuvaa asemaa tarkasteltiin monipuolisesti arjen näkökulmasta. Esityksessä arvioidaan ensin yleisellä tasolla, kuinka työntekijä voisi jatkossa suunnitella helpommin tulevaisuuttaan ja sitten, mitä se voi tarkoittaa esimerkiksi perhe-elämän kannalta tai suhteessa sosiaaliin. Vaikutusmekanismit vaikuttavat loogisilta, joskin ne ovat samalla tavoitteita myötäilevän ihannetilän kuvausta.



## 10 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

### 10.1 Tutkimuksen tavoitteet ja toteuttaminen

Lainvalmistelun ennakollisen vaikutusarvioinnin (ex ante) ohjeistuksissa ja vaikutusarviointia koskevassa tutkimuskirjallisuudessa korostuu taloudellisten ja laskettavissa olevien vaikutusarvioiden merkitys (ks. esim. Fritsch ym. 2013; Naundorf & Radaelli 2017, 204–208). Ihmisiin kohdistuvien vaikutusarvioiden (social impact assessment) huomiointi on huomattavasti vähäisempää, ja tällöinkin arvioissa korostuvat laskentamenetelmien käyttöön perustuvat vaikutuslajit, kuten työllisyysvaikutukset (ks. esim. Schrefler 2017). Ihmisvaikutusarviointien analyysiä sisältävä sääntelytutkimus on puolestaan keskittynyt arviointien luokitteluun aihepiirin perusteella (esim. Fritsch ym. 2013; Suomessa esim. Rantala ym. 2015; Kemiläinen & Keinänen 2015; Kauppinen ja Ståhl 2009).

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan vuoden 2017 hallituksen esityksiin kirjattujen ihmisiin kohdistuvien vaikutusarvioiden määrää, aihepiiriä, kohdentumista ja laatua. Tarkastelussa määrällinen ja laadullinen analyysi täydentävät toisiaan.

Määrällinen analyysi edustaa edellä mainittua arviointien luokittelun tutkimustraditiota. Se kohdistuu hallituksen esityksiin vuodelta 2017: mihin väestö- tai erityisryhmiin ja aihepiireihin ne kohdistuvat, ja millaisia vaikutusarviot ovat suhteessa hallinnonalaan, esitysten laajuuteen ja valmistelun laaja-alaisuuteen (virkamiesvalmistelu tai työryhmä). Osassa analyysijä arvioidaan viime vuosien muutosta. Näin muodostuu karkea, mutta kattava kuva siitä, missä määrin ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia arvioidaan hallituksen esityksissä.

Ihmisiin kohdistuvien vaikutusarviointien laatua analysoidaan argumentaatioanalyysin keinoin. Analyysin kohteeksi valittiin vuodelta 2017 viisi hallituksen esitystä hallinnonaloilta, joissa arvioidaan määrällisesti eniten ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia: sosiaali- ja terveysministeriö, valtiovarainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, oikeusministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö. Valitut hallituksen esitykset käsittelivät lapsilisän yksinhuoltajakorotusta (HE 163/2017 vp), erityyppisiä veronkevennyksiä (HE 107/2017 vp), varhaiskasvatusmaksujen alentamista (HE 115/2017 vp), nimilain uudistamista (HE 104/2017 vp) ja vaihtelevaa työaikaa noudattavien asemaa (HE 188/2017 vp). Valitut hankkeet eivät ole välttämättä edustavia esimerkkejä ministeriöiden ihmisvaikutuksia arvioivista hallituksen esityksistä. Esityksillä pyritään kuitenkin vaikuttamaan konkreettisesti ihmisten

asemaan, ja niissä pyritään aidosti tunnistamaan mahdollisia vaikutuksia, eivätkä vaikutusten arviointijaksot ole tarkkaa analyysiä ajatellen liian suppeita tai laajoja. Lähtökohtana on ollut, että valittujen hankkeiden myötä vaikutusarvioiden argumentoinnin monipuoliselle analyysille olisi riittävästi aineksia. Jos hankkeet suhteutettaisiin kaikkiin hallituksen esityksiin, useassa niistä ihmisvaikutusarviot olisivat todennäköisesti keskimääräistä laadukkaampia. Tämä on tärkeää tiedostaa, sillä analyyseissä kiinnitetään suhteellisen paljon huomiota epäkohtiin.

Analyyseissä tarkastellaan arvioiden vakuuttavuutta ja epävarmuustekijöiden huomioon ottamista. Epävarmuuksien tunnistaminen ja esittäminen on tärkeää lukijalle välittyvän informaation laadun näkökulmasta. Argumentointia on eritelty Toulminin (1964, 94–145) malliin perustuen, jossa kolme keskeisintä elementtiä ovat lähtötiedot, perusteet ja väite (vaikutusarvio). Perusteet edellyttävät toisinaan konkretisoivaa taustatukea, ja argumentti saattaa myös kaivata tarkennusta (epävarmuuden ilmaisemista) tai varauksia (esimerkiksi kertomalla olosuhteista, joihin argumentti ei päde). Analyyseissä vaikutusarvioita on lisäksi tarkasteltu suljettuna tai avoimena järjestelmänä, ja argumentoinnista on pyritty tunnistamaan deduktiivista, induktiivista tai abduktiivista päättelyä. Analyysi on perustunut siihen, mitä hallituksen esityksiin kirjatusta tekstistä on ollut pääteltävissä (Ricouer 1991). Analyysi on perustunut myös keskivertolukijan näkökulmaan, eli tällaisella lukijalla ei voi olettaa olevan vankkaa, etukäteistä aihepiirin tuntemusta.

Tutkimuksen keskeinen käsite on ihmisvaikutusten arviointi (social impact assessment). Käsite viittaa vain tarkastelun näkökulmaan, eli se ei tarkoita sitä, että tarkastellut ihmisvaikutusarviot olisivat välttämättä laadukkaita tai että ne edes kohdistuisivat ihmisiin kovin konkreettisella tasolla. Nämä ovat seikkoja, joiden toteutumista analyyseissä pikemminkin arvioidaan ottaen huomioon, että aiemmassa tutkimuksessa ihmisiin kohdistuvien vaikutusarvioiden esittämistavassa on havaittu puutteita (Rantala 2016; Kemiläinen & Keinänen 2015; Kauppinen & Ståhl 2009). Tämän tutkimuksen kaltaista tarkkaa argumentoinnin analyysiä ihmisvaikutusarvioiden laadusta (tai vaikutusarvioiden laadusta ylipäänsä) ei ole Suomessa aiemmin tehty.

## 10.2 Ihmisvaikutusten arviointi suhteellisen vähäistä

Tutkimuksen määrällinen aineisto sisältää vuoden 2017 kaikki lakiehdotuksen sisältävät hallituksen esitykset: 201 kappaletta. Esityksistä eriteltiin aluksi viranomaisiin, ihmisiin, yrityksiin, yhteiskuntaan (laajasti) ja ympä-

ristöön kohdistuvat vaikutusarviot. Yksityiskohtaisesti tarkasteltiin vaikutusarvioita ihmisiin ja yhteiskuntaan. Ihmisiin kohdistuvia vaikutusarvioita esiintyi yhteensä noin puolessa (48 %) kaikkia esityksiä (sisältää arviot, joissa on tunnistettu mahdollisia ihmisvaikutusarvioita). Tätä laajaa vaikutusryhmää eritellään hallituksen esityksissä yleensä otsikon ”kotitalousvaikutukset” tai ”yhteiskunnalliset vaikutukset” alla. Tähän tutkimukseen laadittiin aiempiin vastaaviin analyysihin verrattuna (ks. Rantala ym. 2015; Slant & Rantala 2013) tarkemmin rajattu luokittelutapa, jonka avulla vältettiin päällekkäisyyttä eri vaikutuslajien kesken (esitelty yksityiskohtaisemmin sivuilla 10, 23–27 ja 43–44).

Uuden luokittelun myötä ihmisvaikutusarviot jaettiin *sisältövaikutuslajeihin* ja *oikeusvaikutuslajeihin*. Ensimmäisestä kategoriasta eniten vaikutusarvioita laadittiin koskien ihmisten taloudellista asemaa (30 %), viranomaisasiointia (23 %) ja työelämää ja -hyvinvointia (20 %). Vähiten arvioitiin vaikutuksia ihmisten keskinäisiin suhteisiin (4 %), kieli- ja kulttuuriasioihin (4 %) sekä kulutukseen ja vapaa-aikaan (4 %).

Eritellyistä oikeusvaikutuslajeista eniten arvioitiin vaikutuksia yhdenvertaisuuteen (12 %), sitten oikeusturvaan (8 %) ja viimeiseksi päätöksentekoon osallistumiseen ja vaikuttamiseen (6 %). Yhdenvertaisuusvaikutusten arviointi on hiukan lisääntynyt verrattuna aiempiin tarkasteluvuosiin (2012 ja 2013). Kielellisiä oikeuksia arvioitiin vain vähän vuonna 2017, kuten aiempina vuosina (3 %), mutta kokonaisuudessaan kieli- ja kulttuuriasioiden vaikutusarvioiden osuus oli 7 prosenttia. Sukupuolivaikutusten arviointi on sen sijaan yli kaksinkertaistunut vuosista 2012 ja 2013: nyt vaikutuksia arvioitiin 11 prosentista esityksiä ja aiemmin 3–5 prosentin verran.

Edellä kuvatusta voidaan päätellä, että eniten arvioidut vaikutuslajit ovat hyvin konkreettisia, kuten ihmisten taloudelliseen asemaan kohdistuvat vaikutukset (kotitalousvaikutukset), viranomaisasiointiin kohdistuvat vaikutukset ja työelämä- ja työhyvinvointivaikutukset. Lisäksi eri vaikutuslajien arviointi on yleisesti ottaen lisääntynyt. Niistä vaikutuslajien arvioinneista, joita pystyttiin vertailemaan edellisiin tarkasteluvuosiin, ihmisten taloudelliseen asemaan kohdistuvat arviot (kotitalousvaikutukset) ovat lisääntyneet eniten: keskimäärin noin kymmenen prosenttiyksikön verran. Ero on jopa 17 prosenttiyksikköä edelliseen, neljän vuoden takaiseen arvioon.

Ihmisvaikutusarviot kohdistuivat lähes yhtä paljon ihmisiin yleisesti sekä väestö- tai erityisryhmiin. Osassa esityksiä arvioitiin, että vaikutukset ulottuvat sekä ihmisiin yleisesti että tiettyihin ihmisryhmiin. Erityisryhmistä arviot kohdentuivat useimmin opiskelijoihin, nuoriin, lapsiin ja työntekijöihin. Jos opiskelijat lasketaan osaksi nuoria, niin nuoret olivat selvästi eniten arvioitu väestöryhmä. Vastaavasti se on ikäluokittain selvästi suurin arvioitu

ryhmä (vrt. esim. lapset tai eläkeläiset). Hallinnonalat tunnistivat omiksi kohderyhmikseen miellettäviä ryhmiä pääasiassa hyvin.

Määrällisiä vaikutusarvioita löytyi noin 40 prosentissa ihmisvaikutuksia sisältävistä esityksistä. Määrällisen arvioinnin eroja aiempiin vuosiin ei voitu esittää tarkasti, mutta karkean arvion mukaan määrällisten vaikutusten arviointi on lisääntynyt jonkin verran. Erityisesti se on lisääntynyt ihmisten taloudellista asemaa koskeissa vaikutusarvioissa. Niistä 62 prosenttia sisälsi määrällisiä arvioita.

Pelkästään kielteisiä arvioita ilmeni ihmisvaikutuksellisissa esityksissä hyvin harvoin (2 %). Se on ymmärrettävää, koska tällöin heräisi vakavia huolia esityksen tarkoituksenmukaisuudesta. Noin puolet esityksistä sisälsi pelkästään myönteisiä vaikutusarvioita ja kolmannes sekä myönteisiä että kielteisiä arvioita. Kielteisiä vaikutusarvioita huomioidaan kaiken kaikkiaan huomattavasti enemmän kuin aiempina tarkasteluvuosina (Rantala ym. 2015, 30; Kemiläinen & Keinänen 2015, 9–10; Slant & Rantala 2013, 60). Kielteisten arvioiden esiintyminen parantaa arvioiden laatua lisäämällä niiden uskottavuutta ja luotettavuutta (Slant & Rantala 2013, 60). Ne myös mahdollistavat haittoihin varautumisen sääntelyä toimeenpantaessa.

Ihmisvaikutuksellisten esitysten taustalla oli useimmiten kansallisesta tarpeesta tuleva sääntelyaloite (81 %), kun keskimäärin esityksissä tuo luku oli 75 prosenttia. Noin neljännes (23 %) ihmisvaikutusarvioita sisältävistä esityksistä pohjautui Euroopan unionista tulevaan aloitteeseen (keskimäärin esityksissä 26 %). Ihmisvaikutusarvioita sisältävät esitykset valmisteltiin useimmiten virkatyönä (44 %), sitten virkatyönä yhteistyössä ulkopuolisen tahon kanssa (34 %) ja viimeiseksi työryhmässä (22 %). Ihmisvaikutusarvioita sisältävien esitysten valmistelu oli ainakin muodollisesti laajapohjaisempaa kuin kaikissa esityksissä keskimäärin. Analyysissä ei ollut mahdollista arvioida valmisteluun osallistuvien tahojen ja niiden muodostaman kokonaisuuden tarkoituksenmukaisuutta.

Yhteiskunnalliset vaikutusarviot ovat tämän tutkimuksen luokitteluissa ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia yleisluonteisempia, eli näiden arvioiden on vaikea nähdä kohdistuvan vain tietyille joukolle ihmisiä. Ne kohdistuvat pikemminkin yleisellä tasolla koko yhteiskuntajärjestelmään. Yhteiskunnallisista vaikutuslajeista arvioitiin eniten taloudellisia vaikutuksia (26 %), muita yhteiskunnallisia vaikutuksia (21 %), vaikutuksia rikostentorjuntaan ja turvallisuuteen (18 %), digitalisaatio- ja tietoyhteiskuntavaikutuksia (14 %) ja vaikutuksia infrastruktuuriin (4 %). Sekä vaikutusarviot rikostentorjuntaan ja turvallisuuteen että digitalisaatioon ja tietoyhteiskuntaan olivat lisääntyneet aiempiin vertailuvuosiin nähden.

Tulosten perusteella ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia arvioidaan vuoden 2017 esityksissä vain hieman neljän vuoden takaista arviota enemmän. Vuoden 2013 esityksissä ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia oli yhteensä 44 prosentissa esityksiä ja vuonna 2017 48 prosentissa esityksiä. Paras vertailuaineisto on juuri vuoden 2013 hallituksen esitykset (ja tätä aiemmin vuoden 2009 aineisto), sillä tällöin on aina kyseessä eduskuntavaalien jälkeinen toinen kokonainen vuosi. Laajimmat ja kiistanalaisimmat lakihankkeet painottuvat todennäköisesti vaalikauden loppuun ja päinvastoin, ja tällä voi olla vaikutusta vaikutusten arviointiin (Rantala ym. 2015, 4.)

Edellä kuvatun vertailun tulokseen voi hiukan kuitenkin vaikuttaa vuoden 2017 aineiston aiempaa tarkempi luokittelu.<sup>48</sup> Jos vaikutusta olisi, se todennäköisesti nostaisi hieman ihmisvaikutusarvioiden kokonaismäärää vuoden 2017 aineistossa verrattuna siihen, että luokittelu perustuisi täysin samaan ryhmittelyyn kuin vuoden 2013 aineiston analyysissä. Yleistä tulosta tukee silti se, että moni kategorisoidusta vaikutuslajista on saman sisältöinen kuin aikaisempina tarkasteluvuosina, ja vertailtavissa olevien vaikutuslajien sisältämien arviointien määrä on pysynyt melko saman tasoisena, tai se on lisääntynyt verrattuna aikaisempiin tarkasteluvuosiin, joita olivat tässä tutkimuksessa erityisesti vuodet 2012 ja 2013.

Vaikka ihmisvaikutusarvioita sisältävien esitysten kokonaismäärä ei ole lisääntynyt vuoden 2017 ja 2013 vertailussa kuin muutaman prosenttiyksikön verran, näyttää siltä, että yhä useamman vaikutuslajin tunnistaminen on lisääntynyt. Toisin sanoen silloin, kun lainvalmistelija on arvioinut ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia, hän on tyypillisesti kohdistanut arvion useaan vaikutuslajiin. Kaikkien vaikutuslajien ajallinen vertailu ei ollut mahdollista, sillä luokittelutavassa tehtiin muutoksia: uusi luokittelutapa luotiin aineistolähtöisemmin, jolloin päällekkäisyyttä vaikutuslajien kesken pystyttiin vähentämään. Luokittelu on laadittu siten, että tulkinnanvaraisuus jäisi mahdollisimman vähäiseksi. Näin on tehty myös kaikkina vertailuvuosina, joten tulosten pitäisi tältä osin olla vertailukelpoiset.

On myös muistettava, että se mitä vaikutuslajeja on arvioitu ja millaisia vaikutuksia esityksillä arvioidaan olevan, on yhteydessä siihen, minkä verran ja minkälaisia esityksiä kukin ministeriö on antanut kunakin tarkasteluvuonna. Näkökulma sisältää oletuksen, että tietyt ministeriöt ovat tottuneet arvioimaan tietyn lajisia vaikutuksia. Näin ollen muutokset hallinnonalojen antamien esitysten määrissä vaikuttavat oletettavasti siihen, kuinka paljon eri vaikutuslajeja arvioidaan. Aiemmissa analyysissä on tullut esille, että

<sup>48</sup> Vuoden 2013 aineistossa ihmisiin kohdistuvat vaikutukset on laskettu siten, että esitys on sisältänyt (ainakin) yhden seuraavista vaikutuslajeista: vaikutukset kotitalouksiin, kansalaisten asemaan, työllisyyteen ja työelämään, tasa-arvoon, yhdenvertaisuuteen, lapsiin/nuoriin sekä sosiaali- ja terveysvaikutukset.

ministeriöiden vuosittain antamien hallituksen esitysten määrissä on jonkinasteista vaihtelua (Rantala ym. 2015, 9). Myös hallituksen poliittiset linjaukset voivat vaikuttaa eri vaikutuslajien esiintymiseen. Esimerkiksi yritysvaikutusarvioiden selkeä lisääntyminen vuoden 2013 tietoihin verrattuna saattaa heijastaa hallituksen politiikkaa. Yritys- ja kotitalousvaikutusarvioiden lisääntyminen saattaa olla osin seurausta myös lainsäädännön arviointineuvoston perustamisesta, sillä neuvosto on kiinnittänyt erityistä huomiota taloudellisten vaikutusarvioiden arviointiin. On joka tapauksessa huomionarvoista, että ihmisiin ja yrityksiin kohdistuvia vaikutusarvioita esiintyy hallituksen esityksissä suunnilleen yhtä paljon.

On myös hyvä muistaa, että ohjeiden mukaan hallituksen esityksistä tulisi arvioida olennaisia vaikutuksia, ei siis välttämättä kaikkia vaikutuksia (oikeusministeriö 2004, 15 & 2007, 7). Ohjeisiin peilaten on loogista, että jonkin tyyppisiä vaikutuksia on arvioitu enemmän kuin toisen tyyppisiä. Ohjetta noudattaen voi siten olla jopa perusteltua olla arvioimatta jonkin tyyppisiä vaikutuksia. Pelkästään määrällisiä tuloksia tarkastelemalla ei kuitenkaan päätellä mitään arviointien laadusta, ellei laatuna pidetä määrällisten tai kielteisten ihmisvaikutusarvioiden esiintyvyyttä, joita edellä on käsitelty.

Ihmisvaikutusten arviointi säädösvalmistelussa on Suomessa selvästi vähäisempää verrattuna niiden arviointiin Isossa-Britanniassa ja Euroopan unionissa (Fritsch ym. 2013). Iso-Britanniassa ihmisvaikutuksia oli vuosien 2005–2010 esityksistä arvioitu keskimäärin 71 prosentin verran ja Euroopan unionissa 86 prosentin verran; Suomessa luku on siis 48 prosenttia vuoden 2017 hallituksen esityksistä. Fritschin ym. (2013, 4) analyysissa ihmisvaikutuksia sisältäviksi esityksiksi sisällytettiin kuitenkin myös ne, joissa selitettiin minkä takia esityksellä ei ole vaikutuksia ihmisiin. Jos Suomen aineistoa analysoidaan samalla tavoin, prosenttiosuudeksi saadaan 54, eli tilanne ei oleellisesti muutu. Tämä luokitteluerro selittää oletettavasti vain osan erosta ihmisvaikutusten arvioinnin määrässä.<sup>49</sup>

### 10.3 Puutteellista argumentointia

Toulminin mallin (1964, 194–145) mukaisesti vaikutusarvioiden argumentointia tarkasteltiin kiinnittämällä huomiota *lähtötietoihin*, *perusteisiin* ja niitä mahdollisesti konkretisoivaan *taustatukeen*, epävarmuutta ilmaiseviin

<sup>49</sup> Tässä tutkimuksessa vuoden 2017 hallituksen esityksistä kuudessa prosentissa mainittiin, että esitys ei sisällä ihmisvaikutuksia. Suomen vaikutusarvioissa ei ole kuitenkaan tavanomaista kuvata, minkä takia esityksellä ei oleteta olevan tiettyyn vaikutusryhmään kohdistuvia vaikutuksia (taloudellisia ja sukupuolten tasa-arvoon kohdistuvia arvioita lukuun ottamatta).

*tarkennuksiin* sekä mahdollisista poikkeustilanteista kertoviin *varaumiin*. Malli on auttanut hahmottamaan tarkasteltujen hankkeiden vaikutusarvioiden vahvuuksia ja heikkouksia. Vaikutusarvion logiikka saattaa esimerkiksi olla sen laatijoille selkeä ja aukoton, mutta argumentointi on puutteellinen esitystavassaan: jokin edellä mainittu osatekijä puuttuu asetelmassa, jossa se olisi tärkeä esittää. Päätelmä voi myös olla virheellinen suhteessa esitettyihin tietoihin.

Yksinkertaisimmillaan lakiehdotus on vaikutusarvion lähtötieto (kuten uudet mahdollisuudet valita nimi), josta on toimeenpanon myötä johdettavissa vaikutus (valinnanvapauden lisääntyminen). Ainoana implisiittisenä perusteena on tällöin lain voimaantulo. Vastaavasti kaikki mahdollistava sääntely tuottaa itsestään selvänä vaikutuksena ehdotetun mahdollisuuden. Toisessa, vielä varsin yksinkertaisessa mallissa, lähtötiedot kuvaavat esimerkiksi nykytilaa (lapsilisän taso), jolloin perusteesta (korotustason muutos) voidaan johtaa suoraan vaikutus (lapsilisän uusi taso). Esitetyn kaltaiset suorat vaikutusarviot eivät ole kuitenkaan kovin informatiivisia, ja toisinaan niiden tuottamat päätelmät toimivatkin uuden vaikutusarvion lähtötietona osana vaikutusten ketjua. Vaikutusarviot voivat muutoinkin olla monimutkaisempia, jolloin ne edellyttävät erityisen huolellista argumentointia.

### ***Lähtötietojen tarkastelua***

Vaikka luulisi, että lähtötietojen esittäminen olisi ongelmaton, näin ei aina ole tarkastelluissa hankkeissa. Monesti jonkin laskelman lähtötiedot vain ilmaistaan kertomatta, kuinka niihin on päädytty. Toisinaan lukija pystyy päättelämään lähtötietojen muodostumisen tutkimalla tarkoin lakiehdotusta, mutta tämä on vaivalloista eikä aina mahdollista, jos lähtötietoihin on sisällytetty muuta tietoa.

Monen vaikutusarvion laskentamallit pohjautuvat ikään kuin sopimukseen siitä, millaiset lähtötiedot (tausta-aineisto) ovat riittäviä ja tarkoituksenmukaisia. Näin on esimerkiksi mikrosimulaatiomalleissa. Tausta-aineisto voi kuitenkin sisältää epävarmuustekijöitä, jos se perustuu esimerkiksi otantaan tai informaatiota tiivistävään rekisteritietoon. Tarkastelluissa hankkeissa hyödynnettyjen mikrosimulaatiomallien lähtötiedot oli avattu vaihtelevalla tarkkuudella.

Oman erityisryhmän muodostavat arviot, joiden lähtötiedot perustuvat selkeille oletuksille eli jos–niin -rakenteelle. Vaihtelevaa työaikaa koskevan hankkeen arvio siitä, missä määrin nollasopimuksella työskenteleviä siirtyy uudistuksen myötä kiinteän työopimuksen piiriin, perustuu oletamaan, että työnantajat noudattavat lakia. Keskeinen varauma (entä jos työnantajat eivät

noudatakaan lakia) esitettiin siis oletettaman muodossa (jos työnantajat noudattavat lakia, niin...). Tällainen ratkaisu ei auta hahmottamaan, missä määrin olettamaksi muutettu varauma saattaa realisoitua varsinkin, kun lain valvontaa koskeva kohta oli esitetty epäselvästi. Tarkoitus ei ole väittää, että lakia kierrettäisiin välttämättä tarkoituksella, vaan uuden sääntelyn hallitsemisessa voi ilmetä ongelmia, joita voi välttää toimeenpanon tukitoimilla, kuten riittävällä tiedottamisella (Uusikylä ym. 2018), ja tässä tapauksessa myös valvonnalla. Tällaisia seikkoja arvioissa ei otettu huomioon.

Varhaiskasvatusmaksujen alentamisen laskettu työllistymisvaikutus (noin 4 200 ihmistä) perustuu oletukseen, että maksujen alentamisesta koituva taloudellinen kannustin työntekoon on riittävä motivaatio lapsen vanhemman (kuten monilapsisen äidin) työllistymiseen. Tätä oletusta ei kuitenkaan perustella, minkä vuoksi arvion pätevyys herättää epäilyjä, sillä keski-vertolukijalle tulee helposti mieleen muitakin seikkoja, jotka voivat vaikuttaa haluun työllistyä. Laskelma perustuu myös lukuisille oletuksille, joita keski-vertolukijan on mahdotonta ymmärtää esitystavan perusteella. Ollakseen vakuuttavampi arvio olisi kaivannut perusteille selkeämpää taustatukea tai päätelmille varauksia.

Vaikutusketjussa edeltävä päätelmä tai arvion tulos toimii seuraavan päätelmän lähtötietona. Tällöin on tärkeä kiinnittää huomiota sellaisiin ketjun kohtiin, joissa aiempi päättely perustuu epävarmaan (induktiiviseen) argumentointiin tai ehdolliseen deduktiiviseen argumentointiin (esimerkiksi varhaiskasvatusmaksujen esimerkissä noin 4 200 henkilön oletetusta työllistymisestä johdetaan sosiaaliturvaa koskevia vaikutuksia). Johtopäätöksen uskottavuus on lopulta riippuvainen lähtötietojen uskottavuudesta, joten mitä enemmän ne sisältävät oletuksia tai aineistoon liittyviä epävarmuuksia, sitä epävarmempi on ketjun loppupäätelmä.

Silloin, kun suorien vaikutusten arviointi ei ole mahdollista, vaikuttaa siltä, että epävarmuudet puetaan mielellään sellaisiin oletuksiin, jotka mahdollistavat pätevän (deduktiivisen) päättelyn: jos lähtötieto pätee, niin johtopäätös pätee. Vaihtoehtona olisi (induktiivinen) päättely, jossa joudutaan turvautumaan todennäköisiin tai mahdollisiin arvioihin ja ilmaisemaan varauksia. Oletusten esittämisessä oli kuitenkin monesti tarkentamisen varaa. Joka tapauksessa, jos oletus tai oletukset on selkeästi esitetty ja jos oletuksen voi mieltää realistiseksi lähtötiedoksi arvioiduille vaikutuksille, päättely voi olla hyvinkin uskottavaa – edellyttäen, että perusteet ovat riittäviä.



### ***Perusteiden tarkastelua***

Perusteiden esittäminen oli toisinaan puutteellista. Esimerkiksi laskentamallit on esitettävä lukijalle ymmärrettävässä muodossa. Muutoin kyse ei ole argumentaatiosta vaan perustelemattomista väitteistä. Viidestä tarkastellusta hankkeesta kolmessa painopiste oli vaikutusten määrällisessä arvioinneissa, jotka pyrkivät laskennallisesti päteviin (deduktiivisiin) vaikutusarvioihin. Toistuva havainto näiden hankkeiden vaikutusarvioiden analyysissä oli niiden *tuloskeskeisyys*. Tulokset esitettiin yleisesti ottaen selkeästi, ja analyysissä käytettiin runsaasti havainnollistavia taulukoita ja kuvioita, jotka helpottivat vaikutusten ymmärtämistä. Kaikissa tapauksissa ei ollut kuitenkaan helposti ymmärrettävissä, kuinka luvut ovat muodostuneet. Laskentaperusteet kerrottiin toisinaan sellaisella metodisella erityiskielellä, jota keskivertolukija ei kykene ymmärtämään.

Toisinaan arviossa ei esitetty päätelmälle pätevää perustetta, vaan siinä yleistettiin liikaa. Varhaiskasvatusmaksujen alentamisen esitettiin hyödyttävän kaikkia kohderyhmään kuuluvia, vaikka jotkut perheet saattavat valita elämänsä muita kuin lakiehdotuksen ratkaisuja. Koulutusta koskevassa verouudistuksessa puolestaan katsotaan, että sääntely selkeytyy lainmuutoksen myötä, mikä lisää automaattisesti kouluttautumista tarkoitetulla tavalla. Olettama saattaa pitää paikkansa, mutta sille ei ole kerrottu riittäviä perusteita. Lapsilisän yksinhuoltajakorotusta käsittelevässä hankkeessa esitetään puolestaan kaksi ristiriitaista päätelmää: 1) yksinhuoltajaperheiden taloudellinen asema paranee ja 2) esitys lieventää yksinhuoltajilta poistuvan verotuksen lapsivähennyksen vaikutuksia tietyissä tuloluokissa. Laaditut vaikutusarviot toimivat perusteina vain jälkimmäiselle päätelmälle.

### ***Tarkennusten ja varaumien tarkastelua***

Yksi yleinen piirre tarkastelluissa viidessä hankkeessa on myönteisten arviointien painottuminen. Esimerkiksi nimilakiuudistus ja varhaiskasvatusmaksujen alentaminen tuottavat arvioiden mukaan pelkästään myönteisiä vaikutuksia, joiden toteutumista pidetään selviönä ilman säröjä tai reuna-ehtoja. Arviot olisivat olleet realistisempia, jos niihin olisi sisällytetty varauksia eli sellaisten tilanteiden hahmottamista, joissa tavoitteet eivät välttämättä toteudukaan, kuten on tarkoitettu. Tällainen analyysi antaisi myös mahdollisuuden haittojen huomioonottoon toimeenpanoa suunniteltaessa, jotta ne jäisivät mahdollisimman pieniksi.

Nimilakiuudistuksessa ei myöskään huomioitu toimeenpanon merkitystä vaikutusten muodostumisen kannalta, eli oletettu asioinnin ja käyttäjälähtöi-

syyden helpottuminen edellyttää tietenkin, että uusi asiointijärjestelmä toimii tarkoituksenmukaisesti. Myös muissa analyyseissä tuli esille, että epävarmuustekijöiden tai erityyppisten varausten esittämiselle olisi usein ollut perusteita. Esimerkiksi varhaiskasvatusmaksujen alentamisen arvioitiin lisäävän ostovoimaa, mutta vaikutukset ovat rajalliset, jos säästöt menevät lainojen tai vaikka ulosottovelkojen lyhentämiseen. Tällaista tai vastaavaa varauksia esityksessä ei esitetty, eikä päätelmän epävarmuutta ilmaisevaa tarkennusta.

Silloin kun arviointiprosessi perusteineen on kuvattu puutteellisesti, lukijan voi olla vaikea tietää, mitä epävarmuustekijöitä osaan arvioista on mahdollisesti sisältynyt. Toki tasapainon löytäminen tiiviyn ja riittävän tiedon esittämisen välillä ei ole helppoa, mutta on merkittävä ongelma, jos saadut tulokset antavat lukijalle virheellisen kuvan siitä, mitä niistä voi tosiasiassa päätellä. Lukijan tulisi voida ymmärtää edes karkealla tasolla keskeiset epävarmuustekijät ja reunaehdot sekä niiden syyt.

Toisinaan arvioissa on kyse siitä, että jotain *voi* tapahtua tai että jonkin asiantilan tai väestöryhmän aseman arvellaan *edistyvän*. Tällaisiin arvioihin on tyypillisesti vaikea esittää vasta-argumentteja, sillä ainahan jotain voi tapahtua, ja pienikin muutos on mahdollista tulkita edistymisenä. Toisin sanoen ilmaisut sisältävät epävarmuutta ilmaisevia tarkennuksia. Toki voi olla asetelmia, joissa mitään muuta voi olla vaikea todeta, mutta tuon kaltaisten arvioiden informaatioarvo on heikko varsinkin, jos mahdollinen vaikutus on hyvin yleisen tasoinen.

## 10.4 Arkeen ulottuvan konkretian puute

Tarkastelluissa hankkeissa sekä määrälliset että laadulliset arviot kertovat lähinnä siitä, mitä reunaehtoja ja mahdollisuuksia lait ihmisille asettavat kuin siitä, kuinka lakien vaikutukset voisivat näkyä konkreettisesti ihmisten arjessa. Määrälliset arviot kertovat esimerkiksi muutoksista käytettävissä oleviin tuloihin. Mitä pätevienkään laskelmien tai päätelmien tulokset kertovat tosiasiallisesti suhteessa lakiesityksen kohderyhmään, on kuitenkin oma kysymyksensä. Esimerkiksi lapsilisäkorotuksen ja lapsivähennyksen poistumisen yhteisvaikutuksen arviointi koskee yksinhuoltajatalouksien tulonmuodostusta vain esitettyjen toimenpiteiden suhteen, joskin tämä tarkennus todettiin asianmukaisesti. Arviointi ei siis kerro kotitalouskohtaisista esitettyjen muutosten suhteesta välttämättömiin menoihin.

Lainvalmistelun yhteydessä vaikutusten laadullisella arviolla tarkoitetaan yleensä arvioitujen vaikutusten tai vaikutusketjujen kuvausta. Tällaiset

vaikutusarviot olivat tarkastelluissa esityksissä tyypillisesti hyvin yleisen tasoisia tai mahdollisuuksina kuvattuja arvioita. Esimerkiksi verouudistuksen vaikutusarvioista koskien työnantajan kustantamaa koulutusta ja tilapäistä työskentelyä erityisellä työtekemispaikalla ei saanut käsitystä siitä, mitä uudistus voisi konkreettisesti tarkoittaa työntekijän kannalta. Myös nimilakiuudistuksen vaikutusarviot jäivät hyvin yleiselle, ehdotuksia myötäilevälle tasolle. Poikkeuksena hyvin yleisen tasoihin kuvauksiin ovat vaihtelevaa työaikaa koskevan esityksen vaikutusarviot. Niissä on lähtötiedoista järkeillen kuvattu arjen tasoisia mahdollisia vaikutuksia koskien esimerkiksi lasten hankintaa, joskin päätelmät vastaavat ihannetilän toteutumaa.

Välillisten vaikutusten arvioinnissa päättely on tyypillisesti enemmän tai vähemmän epävarmaa – mutta ei välttämättä, jos arvio on kovin yleisen tasoista ja perustuu loogisesti pätevään (deduktiiviseen) päättelyyn. Jos lähtötietona esimerkiksi oletetaan, että työnantajat noudattavat edes jossain määrin vaihtelevaa työaikaa koskevaa lakia, niin ehdotusten perusteella on selvää, että uudistus parantaa mahdollisuuksia suunnitella vapaa-aikaa sekä suhteuttaa työtuloja ja sosiaalietuksia aiempaa mielekkäämmällä tavalla. Tällaiset välilliset vaikutukset on ikään kuin sisäänrakennettu lakiehdotuksiin, joskin ne jäävät hyvin yleiselle tasolle. Eritellympiä ja konkreettisempia arviota siitä, missä määrin esitys myötävaikuttaisi vaikka lasten hankintaan, olisi kuitenkin mahdotonta esittää. Toisin sanoen varmuuden hintana on toisinaan arvioiden esittäminen hyvin yleisellä tasolla.

Vaikka argumentoinnin analyysillä on mahdollisuus paljastaa joitain ilmeisiä puutteita vaikutusketjujen muodostamisessa, argumentointia tarkastelemalla on vaikeaa hahmottaa kaikkia sellaisia vaikutusketjuja, joita esityksissä ei esitellä, kuten mikä on se tosiasiallinen tapahtumatason prosessi, jonka myötä vaikutukset toteutuvat. Mitä esimerkiksi tapahtuu, kun ihmiset ja viranomaiset kohtaavat? Ymmärtävätkö kaikki osapuolet, mitä sääntely edellyttää tai mahdollistaa? Entä kuinka ihmiset suhtautuvat lakien tarjoamiin mahdollisuuksiin tai velvoitteisiin arvojen, kokemusten tai olosuhteiden puolesta? Tällaisia vaikutusketjuja ei esityksissä juuri ollut, tai ne olivat hyvin yleisen tasoisia ja yleistäviä oletuksissaan.

Tavanomaista lausuntomenettelyä lukuun ottamatta yhdenkään esityksen vaikutusarvioissa ei hyödynnetty laadullisia, empiirisiä aineistoja ainakaan niin, että se olisi näkynyt arvioissa – ehkä siksi, että tällainen induktiiviseen päättelyyn perustuva tieto on jo lähtökohtaisesti epävarmaa, ja sen tuottaminen edellyttää vaivannäköä. Laadullisiin aineistoihin perustuva analyysi sopisi kuitenkin uudistuksen arviointiin kohderyhmien näkökulmasta. Tällöin mahdollisia vaikutuksia selvitetäisiin esimerkiksi kyselyin, työpajoin tai haastatteluin. Vaihtoehtona empiiriselle laadulliselle analyysille (tai siihen

yhdistäen) olisi rakentaa tiedettyjen tosiseikkojen varaan laadukkaita päätelyketjuja (induktiivisesti) järkeillen. Se kuitenkin edellyttäisi huomattavaa tietämystä kohderyhmien toimintakulttuureista ja elinoloista ja tahtotilaa paneutua niihin.

Nimilakiuudistusta käsittelevän hallituksen esityksen valmistelutietojen perusteella yksityishenkilöille oli kyllä järjestetty mahdollisuus vastata avoimeen sähköiseen kyselyyn Ota kantaa -palvelussa, jossa esitettiin kysymyksiä lain muutostarpeista. Kyselyyn vastasi 3 123 henkilöä, ja avovastauksia annettiin 4 372 kappaletta. Kysymykset suunnattiin kuitenkin lakiehdotusten määrittämistä ajatellen, ja analyysi on etupäässä määrällistä jakautuen kyllä, ei ja ei osaa sanoa -vastauksiin. Yhteenvedosta (oikeusministeriö 2016) ei selviä, kuinka tarkkaan arvovastauksia on käsitelty. Vastauksia on saatettu hyödyntää yleisen tasoisesti myös vaikutusten arvioinnissa, mutta tämä ei tule esille. Tämän kaltaisella kyselyllä voisi saada paljon irti vaikutusten arviointiin, jos kysymykset suunnattaisiin sitä ajatellen.

## 10.5 Ilmaisullista epäselvyyttä

Yleinen ymmärrettävyys on kaiken argumentoinnin keskeinen perusta. Koska hallituksen esitys suunnataan niin päätöksentekoon kuin yhteiskunnalliseen keskusteluun (oikeusministeriö 2004, 7), ja luonnosversiot myös lausuntojen antamista varten, hallituksen esitysten oletetulla lukijakunnalla tulisi olla mahdollisuus ymmärtää, mistä tekstissä on kyse. Keskeisiä lukijoita ovat esimerkiksi kansanedustajat sekä lausuntoa antavien sidosryhmien edustajat. Kukaan heistä ei ole välttämättä aihealueen juridiikan tai käytetyn metodiikan erityisasiantuntija.

Hallituksen esitysten laadinnassa tulisikin ohjeistuksen mukaan käyttää hyvää yleiskieltä (oikeusministeriö 2004, 9). Analysoitujen hankkeiden vaikutusarviot olivat yleisesti ottaen sujuvaa kieltä, joskin tekstin lomassa oli paikoin epäselviä ilmauksia, jotka vaikeuttivat sisällön ymmärtämistä. Osa niistä tuotti jopa harhaanjohtavan käsityksen tarkastellusta asiasta. Lisäksi erityiskielen käyttöä esiintyi paitsi metodiikkaan myös käsiteltyihin aihepiireihin liittyen, eli usein lukijalta odotetaan parempaa tietämystä käsitellystä asiasta kuin on perusteltua odottaa. Tarkastelluissa esityksissä esiintyi tosin myös positiivisia poikkeuksia. Esimerkiksi verouudistuksia kuvaavassa esityksessä on avattu tiiviisti mutta selkeästi, mitä Gini-kerroin tarkoittaa.

Jos kysytään, millaiseen yleisöön hallituksen esitysten vaikutusten arvioinneilla on mahdollista vaikuttaa (ks. Summa 1996, 69), vastaus on siis

turhan usein, että asiantuntijayleisöön. Se on epätarkoituksenmukaista ottaen huomioon, että tarkasteltujen hallituksen esitysten lukijakuntaan olisi perusteltua suhtautua universaaliyleisönä, kuten edellä ja luvussa 4.2 on kuvattu. Voidaan myös kysyä, millaiselle yleisölle argumentointi halutaan suunnata, miten viesti muokataan yleisölle tarkoituksenmukaisesti ja kuinka siinä onnistutaan (Wihuri 1990, 359). Hallituksen esityksistä herää epäily, että tällaisia kysymyksiä ei ole niitä laadittaessa tapana esittää.

Erityistä hankaluutta liittyi oikeudelliseen kielenkäyttöön. Vaikutusarviota saatetaan taustoittaa viittaamalla muuhun sääntelyyn kertomatta sen sisältöä; näin tehtiin esimerkiksi nimilakiuudistuksessa. Lisäksi kahdessa hankkeessa (nimilakiuudistus ja vaihtelevaa työaikaa koskeva esitys) vaikutusarvioiden mukaan esitys turvaisi jonkin oikeuden tai edistäisi oikeutta ilman, että ilmaisulla on kiinnekohtaa reaalityodellisuuteen tai ihmisten elämään. Lukijan voi olla vaikea ymmärtää, mitä tarkoittaa oikeuden edistäminen. Uusia oikeuksia voidaan toki tuottaa lainsäädännöllä, mutta tietty oikeus on yksilöille aina sama, eli heillä joko on kyseinen oikeus tai sitä ei ole. Olisi ymmärrettävämpää puhua jonkin oikeuden toteutumisesta, eli oikeus voi toteutua hyvin, huonosti tai siltä väliltä. Tätä toteutumista on mahdollista edistää. Varhaiskasvatusmaksuja koskevassa hankkeessa oikeuksia koskevaa normatiivista retoriikkaa käytetään puolestaan ikään kuin se vahvistaisi taustatuen ominaisuudessa vaikutusarvioita. Oikeudesta johonkin ei voi siis kuitenkaan päätellä mitään oikeuden toteutumisesta, vaikka oikeutta pidettäisiin kuinka tärkeänä hyvänsä.

Toisinaan vaikutusarvioiden jäsenitys oli kokonaisuudessaan sekavaa, tai eri vaikutusarviojaksot sisälsivät päällekkäisyyttä, kuten varhaiskasvatusmaksujen hankkeessa ja nimilakiuudistuksessa, mikä hankaloitti vaikutusarvioiden hahmottamista. Lisäksi esityksissä viitattiin kohtalaisen runsaasti tutkimuksiin ja muuhun tausta-aineistoon, mikä on sinänsä myönteistä, mutta viittaus esitettiin toisinaan liian myöhään, tai ei kohdentunut selvästi niihin arvioihin, joita sen oli tarkoitus taustoittaa. Joskus vaikutusarvio puolestaan sekoittui lakiehdotusten tarkempaan erittelyyn tai toistamiseen. Näin oli erityisesti nimilakia ja vaihtelevaa työaikaa koskevassa esityksessä.

## 10.6 Pohdintaa ja suosituksia

### ***Vaikutuslajien esiintyvyys heijastaa yleistä lainvalmistelukulttuuria***

Kuten tutkimuksessa on tullut esille, määrällisen osion tuloksista ei voi päätellä mitään siitä, missä määrin vaikutuslajeja on arvioitu suhteessa tosiasiallisiin arviointimahdollisuuksiin, eikä määrällisestä analyysistä voi

tehdä päätelmiä arviointien laadusta argumentoinnin tai arvioiden osuvuuden näkökulmasta. Määrälliset tutkimustulokset pikemminkin havainnollistavat ajan lainvalmistelukulttuuria: sitä mitä säädöspoliittisessa keskustelussa arvostetaan ja tuodaan esiin oleellisina seikkoina. Kansainväliset trendit omaksutaan usein kansalliseen lainvalmisteluun, ja ne vaikuttavat siihen, millaisia vaikutuksia missäkin ajassa korostetaan. Viime vuosina tällaisia ilmiöitä ovat olleet esimerkiksi taloudellisten vaikutusten määrällinen arviointi sekä sääntelytaakan eli turhan sääntelyn tai byrokratian vähentäminen. Kumpikin suuntaus on nostettu esiin niin OECD:n ohjelmissa kuin kansallisella tasollakin, ja ne näkyivät tässä tutkimuksessa, kuten tässä jaksossa vielä eritellään.

Määrällinen analyysi osoitti, että eniten arvioidut vaikutuslajit (vaikutukset ihmisten taloudelliseen asemaan, viranomaisasiointiin ja työelämään ja -hyvinvointiin) ovat sekä konkreettisempia moniin muihin vaikutuslajeihin verrattuna että kokonaisuuksiltaan laajoja ja melko yleisiä. Ihmisiin kohdistuvat taloudelliset vaikutukset, joihin viitataan vaikutusten arvioinneissa kotitalousvaikutuksina, ovat aiempina hallituksen esitysten tarkasteluvuosina olleet eniten arvioitu vaikutuslaji, joka kohdistuu ihmisiin. Niin on myös vuoden 2017 hallituksen esityksissä, ja niiden määrä on entisestään lisääntynyt. Samoin on lisääntynyt määrällisten arvioiden osuus ihmisten taloudellista asemaa koskevista vaikutusarvioista.

Määrällisten, taloudellisten arvioiden painottumista tuloksissa saattaa osaltaan selittää erilaisten työkalujen kuten laskentamallien käyttö ja niiden kehittyminen: usein taloudelliset vaikutukset ovat ainakin jossain määrin määrällisesti arvioitavissa (reunaehdot huomioiden). Monimutkaisimmillaan se voi tarkoittaa hyvinkin kompleksisia mikrosimulaatioita, mutta toisinaan arvioinnista selviää peruslaskutoimituksilla, kuten tämän tutkimuksen laadulliset analyysit havainnollistavat.

Taloudelliset, määrälliset arviot nähdään myös erityisen tärkeinä poliittisten toimien suunnittelussa, ja lainvalmistelukulttuuri ohjeistuksineen (oikeusministeriö 2004) painottaa taloudellisten ja määrällisten vaikutusarvioiden keskeistä merkitystä. On myös hyvin mahdollista, että lainsäädännön arviointineuvoston toiminta on edistänyt kotitalousvaikutusten arviointia panostaessaan taloudellisten vaikutusarvioiden arviointiin (tosin neuvosto arvioi myös muun tyyppisiä vaikutusarvioita ja on tehnyt sitä lisääntyvästi).

Taloudellisten vaikutusarviointien määrää selittää osaltaan myös se, että ne ovat usein yhdistettävissä muihin sisällöllisesti painottuviin vaikutuslajeihin. Useimmat *sisältövaikutuslajeista* kytkeytyvät kuitenkin suoraan esityksen aiheeseen, kuten työllistymiseen tai koulutukseen. *Oikeusvaikutuslajit* ovat puolestaan taloudellisten vaikutusten kaltaisia sikäli, että nekin voivat liittyä moniin aiheisiin. Erityisesti tämä pätee yhdenvertaisuuteen, jota

oikeusvaikutuslajeista arvioitiin eniten. Se voi olla relevantti näkökulma useissa eri aiheisissa esityksissä. Tämä taustoitus huomioden on merkillä pantavaa, että vuoden 2017 hallituksen esityksissä arvioitiin huomattavasti enemmän sisältövaikutuslajeja kuin oikeusvaikutuslajeja.

Viranomaisasiointi on uusi, aineiston pohjalta syntynyt vaikutuslaji, joka luokiteltiin sisällöllisten vaikutuslajien ryhmään. Erilaisia viranomaisasiointiin kohdistuvia vaikutusarviointeja esiintyi useissa esityksissä. Osa niistä käsitteli muutoksia viranomaispalveluiden järjestämisessä. Näitä vaikutuksia on arvioitu mahdollisesti aiemminkin jonkin verran, eri vaikutuslajien yhteydessä. Arvioimme kuitenkin, että lukuisat viranomaisasiointiin liittyvät vaikutusarviot heijastavat paremman sääntelyn toimenpiteitä, joista sääntelytaakan vähentäminen on yksi suuntaus. On havaittu, että hallituksen esitysten vaikutusten arvioinneissa vuosina 2013 ja 2017 ei huomioitu turhan tai epätarkoituksenmukaisen sääntelytaakan lisääntymisen vaikutuksia juurikaan ihmisten näkökulmasta, mutta useissa arvioissa todettiin käänteisesti, että uudenlaiset viranomaisjärjestelyt selkeyttävät tai sujuvoittavat ihmisten mahdollisuuksia hoitaa asioitaan viranomaisten kanssa eli vähentävät heihin kohdistuvaa sääntelytaakkaa (Alasuutari ym. 2018). Suuri osa näistä toimista tarkoitti sähköisten palvelujen lisäämistä.

Ihmisiin kohdistuva sääntelytaakka ei välttämättä kuitenkaan jakaudu samalla tavoin kaikkien kansalaisten kesken, vaan viranomaisasiointi korostuu usein huono-osaisimpien arjessa, jolloin sääntelytaakan kuormittavuus keskittyy helposti väestöryhmiin, joiden toimeentulo on esimerkiksi riippuvaista tuista (Kuokkanen & Rantala 2018). Tässä tutkimuksessa ei arvioitu tarkemmin yksittäisten vaikutuslajien kohdalla, millaisia eroja niiden kohdentamisessa eri väestöryhmille on. Yleisenä huomiona voitaneen tämänkin vaikutuslajin kohdalla muistuttaa siitä, että erityis- ja väestöryhmien kokema kuormittavuus voi vaihdella merkittävästi. Esimerkiksi sähköisten palvelujen lisääminen todennäköisesti helpottaa useimpien ihmisten viranomaisasiointia, mutta iäkkäämmille ihmisille se ei automaattisesti tuo apua, vaan voi päinvastoin vaikeuttaa sitä (mt.).

Kaiken kaikkiaan on myönteistä, että osaa vaikutuslajeista esiintyy ihmisvaikutusten arvioinneissa aiempaa enemmän ja että arviointi kohdistuu usein moneen vaikutuslajiin, kun ihmisvaikutuksia arvioidaan. On kuitenkin huolestuttavaa, että ihmisvaikutusten arviointi suhteessa yksittäisen vuoden kaikkiin hallituksen esityksiin ei ole lisääntynyt, kun tarkastellaan hallituksen esityksiä neljän vuoden välein: vuonna 2009 niitä tarkasteltiin 56 prosentissa hallituksen esityksiä (Slant & Rantala 2013), vuonna 2013 vastaava prosenttiluku oli 44 ja vuoden 2017 aineistossa 48. Prosenttiosuudet ovat lisäksi huomattavasti pienemmät kuin Euroopan unionin ja Ison-Britannian vastaavissa arvioissa, kuten tässä raportissa on tuotu esille. Nämä tulokset

kertovat siitä, että ihmisvaikutusten arviointi ei ole vielä juurtunut riittävästi suomalaiseen lainvalmistelukulttuuriin. Panostuksen ei tulisi vaihdella suu-  
restä hallituksen painotuksista riippuen, sillä viime kädessä lakeja valmistel-  
laan ihmisiä varten.

### ***Tarvetta laadullisille aineistoille ja menetelmille***

Niin määrällisessä kuin laadullisessa analyysissä tuli esille määrällisten vaikutusarvioiden erityinen asema. Niiden lisääntyminen on myönteistä suhteessa vaikutusarvio-ohjeistusten painotuksiin, joskin määrällisten arvioiden esittämistavassa on kehitettävää, kuten argumentaation analyysissä on tullut esille. Se ei ole merkityksetön seikka, sillä määrälliset analyysit voivat johtaa lukijaa harhaan, jos niiden aineistoja, analyysijä ja juuri lakiehdotukseen soveltuvien päätelmien luonnetta ei ole avattu ja perusteltu. Kaiken kaikkiaan vakuuttava vaikutusten arviointi olisi myös edellyttänyt huolellista eläytymistä kohderyhmien arkeen tai laadullisten aineistojen ja vastaavien analyysimenetelmien käyttöä.

*Laadullisten aineistojen ja menetelmien* käyttöä vaikutusten arvioinnissa ei tarkasteltu omana kysymyksenään määrällisessä analyysissä, joten siltä osin tuloksia ei ole käytettävissä. Argumentaationanalyysiin valituissa viidessä hallituksen esityksessä laadullisia aineistoja ei kuitenkaan hyödynnetty vaikutusten arvioinnissa – tai jos niin tehtiin, sitä ei kerrottu. Kuten edellä on todettu, se, mitä lainvalmistelun yhteydessä tarkoitetaan *vaikutusten laadullisella arviolla*, tarkoittaa tyypillisesti sanallisessa muodossa esitettyä kuvausta. Tämäkin ilmentää suomalaista lainvalmistelukulttuuria; siinä ei painoteta laadullisten aineistojen ja analyysimenetelmien käyttöä.

Lainvalmistelussa yleisesti käytetty ”laadullinen menetelmä” on sidosryhmien kuuleminen viimeistään lausuntokierroksella. Vaikka lausuntoja eriteltäisiinkin systemaattisesti, siihen tai muihin tavanomaisimpiin kuulemismenetelmiin ei yleensä yhdisty tutkimuksellista analyysiä (tarkentuu jatkossa). Suomalainen säädösvalmistelun kuulemisopas<sup>50</sup> on joka tapauksessa kunnianhimoinen:

Kuulemisen tavoitteena on säädösvalmistelun avoimuus ja hyvä laatu. Kuulemisen avulla pyritään selvittämään valmisteltavaan asiaan liittyvät erilaiset näkökohdat, vaikutukset ja käytännön toteuttamismahdollisuudet. Kuuleminen parantaa luottamusta demokraattiseen päätök-

<sup>50</sup> <http://kuulemisopas.finlex.fi/ohje/kuulemisohje/#jakso-1-2-kuulemisen-tavoitteet>



sentekoon ja säädöksiin sekä edesauttaa normien noudattamista. Kuulemisella vahvistetaan myös kansalaisoikeuksien ja poliittisten oikeuksien toteutumista.

Kuulemisen tavoitteena on, että keskeiset sidosryhmät ja kansalaiset osallistuvat valmisteluun tai että niiden näkemyksiä muuten riittävän laajasti ja yhdenvertaisesti kuullaan valmistelun aikana. Kuulemisella pyritään myös avoimeen ja rakentavaan vuorovaikutukseen valmistelijoiden, sidosryhmien ja kansalaisten välillä.

Suomalaisen kuulemisohjeistuksen tarjoama laaja menetelmävalikoima (monijäseniset valmisteluelimet, keskustelutilaisuudet, neuvottelut ja epävirallinen yhteydenpito, kyselyt, verkkokeskustelut ja kirjalliset lausunnot) huomioidaan kansainvälisessä vertailussa (Uhlmann & Konrath 2017, 90). Käytännön lainvalmistelutyössä on vaikeaa kuitenkin taata, että ehdotetun lain keskeiset kohderyhmät tulevat kuulluksi. Kaikkia keskeisiä tahoja voi olla tilanteesta riippuen vaikea hahmottaa, ja niitä voi olla paljon. Kuultavat eivät välttämättä edusta keskeisiä sidosryhmiä tasapuolisesti, ja näkökulma voi olla puolueellinen (mt., 82). Toisaalta keskeisillä kohderyhmillä ei välttämättä ole järjestöä edunvalvojana ja vaikka olisi, se ei välttämättä edusta jäsenkuntaansa kokonaisuudessaan (ks. Rantala 2011, 22, 197). Parhaimmillaan laaja-alainen kuuleminen kuitenkin vahvistaa vaikutusarvioiden empiiristä perustaa ja antaa sille virikkeitä, pienentää riskiä sääntelyn aiheuttamista odottamattomista vaikutuksista ja edistää toimivan toimeenpanon suunnittelua (Naundorf & Radaelli 2017, 203).

Lorna Schrefler (2013) kuitenkin korostaa, että ihmisvaikutusten arviointia ei voi perustaa pelkästään kuulemiskäytäntöihin. Lisäksi tulisi tunnustaa, että monet ihmisvaikutukset eivät ole lähtökohtaisesti mitattavissa, mikä ei saisi olla syy niiden huomiotta jättämiseen. Toisin sanoen vaikutusten arvioinnissa pitäisi luopua siitä harhasta, että relevantti tiedontuotanto edellyttäisi aina empiirisesti yleistettävissä olevaa tietoa. Ihmisvaikutusarvioinnissa yleistettävyyys ei ole välttämättä aina yhtä oleellista kuin sääntelyn kontekstin syvä ymmärtäminen, joka on mahdollista nimenomaan laadullisten aineistojen analyysillä (mt.).

Esimerkiksi OECD (2009, 34) esittää lukuisia mahdollisuuksia laadullisten menetelmien käyttöön ihmisvaikutusten arvioinnissa, mukaan luettuna fokusryhmähaastattelut ja yksilöhaastattelut. OECD luokittelee laadullisiksi lähestymistavoiksi myös kyselyt, vaikka ne tuottavatkin pääasiassa määrällistä analyysia. Tarkoitus on kuitenkin sama: vaikutuksia voi arvioida kysymällä niistä suoraan kohderyhmiltä.

Toki lainvalmistelussa tulee silti käyttää harkintaa menetelmiä valittaessa: laajat väestökyselyt eivät välttämättä ole tarkoituksenmukaisia ottaen huomioon niiden vaatima aika ja resursointi sekä se, että tulokset saattavat saman tien vanhentua, jos lakiehdotus muuttuu tutkimuksen aikana. Lisäksi kysymysten muotoilu (liittyen niin haastatteluihin kuin kyselyihin) vaatii osaamista ja kykyä tulkita vastauksia etenkin, jos on ilmeistä, että uudistus aiheuttaa kohderyhmälle haittoja. Jo olosuhteiden kartoittamisesta voi usein tehdä päätelmiä mahdollisista vaikutuksista. Lisäksi on tärkeä tiedostaa, että kohderyhmää mahdollisesti edustava aktiivinen joukko voi olla taustoiltaan hyvin erilainen kuin niin sanottu hiljainen enemmistö, jota voi olla vaikeampi tavoittaa (ks. Maclaren 1987). Sekä määrällisessä että laadullisessa tutkimusotteessa on hyötyjä ja rajoitteita, kuten yhteiskuntatieteellisissä menetelmissä on yleisestikin, ja eri menetelmien käyttöä mahdollista myös yhdistää niin, että ne täydentävät toisiaan.

Tässä tutkimuksessa analysoiduissa hankkeissa laadullisia aineistoja ja menetelmiä olisi voinut käyttää useassa vaikutusarviossa. Se olisi vahvistanut kohderyhmän näkökulmia esitettyyn uudistukseen. Toki myös kuulemiskäytäntöjen tuottamaa aineistoa voi analysoida tutkimuksellisesti. Se tarkoittaisi systemaattista otetta analyysiin ja sen arviointia, kuinka hyvin eri näkökulmia on tuotu esille, jotta tietopohjaa voi pyrkiä paikkaamaan muilla tavoin. Kaiken kaikkiaan laadullisten aineistojen ja analyysien käyttö monipuolistaisi ja rikastaisi vaikutusarvioiden informaatioisisältöä. Myös vähemmän arvioitujen vaikutuslajien tunnistamista voisi helpottaa kokoamalla yhteen ja hyödyntämällä säädösehdotusten vaikutusarviointiin sopivia laadullisten aineistojen keräämisen ja analyysin menetelmiä ja työkaluja.

Laskennallinen arviointi puolestaan monipuolistuisi, jos huomiota kiinnitettäisiin rohkeammin erityyppisiin oletamiin. Mielekkäitä oletamia voi olla kuitenkin vaikea hahmottaa ilman, että eläytyy sääntelyn kohteiden maailmaan tai jopa kysyy heiltä suoraan arvioita uudistuksen vaikutuksista, mikä taas tarkoittaisi laadullista tai kyselyyn perustuvaa analyysia. Toisin sanoen vaikutusarvioita voisi tehdä paljon rohkeammin ja erilaisia päättelyn muotoja tietoisesti yhdistellen (reunaehdot ja varaumat esittäen), mikä voisi tuoda enemmän esille myös tarkoittamattomia ja mahdollisia kielteisiä vaikutuksia. Joissain asetelmissä voi olla mahdollista esimerkiksi mielekkäiltä tuntuvien olettamien kehittäminen laadullisesti (induktiivisesti) järkeillen, näiden olettamien seurausten looginen päättely (deduktiivisesti), ja saatujen tulosten testaaminen tai syventäminen (induktiivisesti) eri kohderyhmien näkökulmista empiirisiin aineistoin ja vastaavin analyysimenetelmin.

### ***Millainen ihmisvaikutusten arviointi on riittävää?***

Tässä tutkimuksessa on analysoitu ennakollisia vaikutusarvioita, mutta mitä se oikein tarkoittaa? Koska lain vaikutuksia ei ole lakia laadittaessa vielä olemassa, vaan ne ovat tulevaisuutta, vaikutuksia ei voi esittää faktoina, vaan niihin sisältyy aina enemmän tai vähemmän epävarmuutta. Terminologisesti tämä tarkoittaa sitä, että vaikutuksia ei tulisi esittää, vaan vaikutuksia todellakin ”vain” arvioidaan, sillä sana arviointi sisältää mahdollisen epävarmuuden.

Käytännössä on kuitenkin asetelmia, joissa vaikutuksia voidaan pikeminkin esittää kuin arvioida. Tämä liittyy analyyseissä kuvattuihin tilanteisiin, joissa lain toimeenpano riittää todentamaan vaikutuksen, kuten jonkin mahdollisuuden olemassaolon. Tällainen vaikutus voi kuitenkin olla vaikea erottaa lakiehdotusten erittelystä, jolloin ainoaksi erottelevaksi tekijäksi jää ajallinen konteksti. Toisinaan vaikutusarvioina saatetaankin esittää keskeisiä ehdotuksia, mutta tarkemmin kuin ne on hallituksen esityksen aiemmissa jaksoissa esitetty. Näin ei tulisi tietenkään toimia<sup>51</sup>.

Millainen ihmisvaikutusten arviointi on riittävää, on hankala kysymys, kun tiedossa on, että vaikutusarvioita laaditaan usein puutteellisin resurssein ja liian lyhyessä ajassa tehtävän vaativuutta ajatellen, ja toisinaan myös poliittinen ohjaus vaikuttaa siihen, mitä vaikutuksista on ikään kuin lupa kirjoittaa (Slant ym. 2014). Vaikutusten arvioinnin ohjeistus vaatii arvioilta paljon: tulisi kertoa, miten arviointi on laadittu, mihin oletuksiin arviointi perustuu, mitä tietolähteitä on käytetty, miten asiantuntijoita tai sidosryhmiä on kuultu vaikutuksista ja mitä epävarmuustekijöitä arvioihin sisältyy (oikeusministeriö 2004, 16 & 2007, 11). Vaatimukset ovat ankaruudestaan huolimatta tärkeitä. Ellei vaikutusarvioissa ole kyetty erottamaan toisistaan niin aineistoon, analyyysiin kuin siitä johdettuihin tuloksiin liittyvät keskeiset epävarmuustekijät, arviot saattavat johtaa lukijan virheellisiin päätelmiin (ks. Majome 1999). Tällöin julkiseen keskusteluun ja lausunnonantajien lausuntojen pohjaksi saattaa päätyä lukuja, jotka käsitetään faktoina ilman reuna-ehdoita, vaikka niin voi toki käydä varotoimista huolimatta. Tärkeää on myös hahmottaa, milloin vaikutusketjussa siirrytään erityisen merkittävien epävarmuuksien alueelle.

Yksi keskeinen haaste koskeekin sitä, kuinka arvioinnissa tehdyt metodiset ratkaisut ja analyysin periaatteet sekä epävarmuustekijät esitetään tiiviisti ja ymmärrettävästi<sup>52</sup>. Toisinaan ongelmat liittyvätkin enemmän siihen,

<sup>51</sup> Myös lainsäädännön arviointineuvosto on korostanut, että vaikutusarviointijaksojen tulisi keskittyä vain vaikutusten arviointia koskevan tiedon erittelyyn, jotta varsinaisten arvioiden hahmottuminen ei turhaan hankaloituisi (Keinänen & Halonen 2017, 9).

<sup>52</sup> Myös lainsäädännön arviointineuvosto on lausunnoissaan korostanut taustaoletusten, arviointitavan ja epävarmuuksien esille tuomista (Keinänen & Halonen 2017, 8).

miten arviot esitetään kuin miten ne on laadittu. Vaikka tarkastelluissa hankkeissa käytettiin paljon havainnollistavia taulukoita ja kuviota, kaikista määrällisiä arvioita sisältäneistä esityksistä löytyi jokin taulukko tai kuvio, jonka muodostumisperuste lukuineen (joko lähtöarvot tai laskentaperuste) ei hahmottunut riittävällä tavalla. Esimerkiksi erityisten laskentamallien käyttäjät tuntevat oletettavasti niiden käytön edellytykset ja rajat, mutta siirtyykö kyseinen tieto ymmärrettävässä muodossa myös hallituksen esityksiin? Kuinka lainvalmistelija siihen edes kykenee, jos hänellä ei ole kyseisen tutkimuksellisen koulukunnan asiantuntemusta, vaan hän raportoi muiden laatimien arviointien tuloksia?

Tiivis tuloskeskeisyys on siinä mielessä ymmärrettävää, että keskivertolukijan ei edes voi olettaa hahmottavan erilaisten laskentamallien perusteita, vaikka niitä avattaisiinkin. Hallituksen esitysten on myös tarkoitus olla tiiviitä. Tiiviys hyvin erityisessä asiayhteydessä ja erityiskielellä on lukijalle kuitenkin raskasta. Haasteena onkin löytää taso, jolla avata laskelmien taustoja siten, että lukijan on mahdollisimman helppoa seurata tekstin sisäistä logiikkaa ja ymmärtää keskeiset rajoitteet.

Keskeistä on myös tiedostaa, milloin tavoitteista ei voi johtaa suoraan vaikutuksia – eli silloin, kun niiden toteutuminen ei ole itsestään selvää, eli ne eivät johdu suoraan laista vaan edellyttävät esimerkiksi erityisiä toimeenpanotoimia. Lisäksi pelkkien suorien vaikutusten arviointi on usein riittämättömä siinä mielessä, että välilliset vaikutukset ovat sitä, mitä lailla usein varsinaisesti tavoitellaan. Niitä saatetaan silti karttaa niihin liittyvien epävarmuuksien takia. Epävarmuudet eivät kuitenkaan ole ongelma, kunhan ne on esitetty, kuten edellä on kuvattu.

Kaiken kaikkiaan vaikutukset voivat aiheutua niin moninaisten tekijöiden yhteisvaikutuksesta, että kaikkia oleellisia seikkoja voi olla etukäteen mahdotonta edes hahmottaa. Erityisen haastavaa on hahmottaa lain kohteena olevien eri väestöryhmien erilaisia tapoja kohdata viranomaisia tai suhtautua lakien tarjoamiin mahdollisuuksiin arvojen, kokemusten, ymmärryksen tai olosuhteiden puolesta. Tällainen edellyttäisi huomattavaa aihepiirin, sekä kohderyhmien ja toimeenpanijoiden toimintamahdollisuuksien ja -kulttuurien hahmottamista ottaen myös huomioon lain luonne. Osa laeista luo mahdollisuuksia, osa velvoitteita tai sääntöjä, joita tulisi noudattaa, ja osa kohdistuu kansalaisiin suoraan ja osa viranomaisten välityksellä.

Moniulotteiset vaikutusketjut voivat hahmottua paremmin lainsäädännön jälkiarvioinnin tuloksina, vaikka sekin on haastavaa, kun tarkastellaan lakien vaikutuksia ihmisiin (Jonsson 2012; Rossi 1978). Jos jälkiarviointitutkimus kohdistetaan lain toimeenpanon ja kohderyhmien välisiin kohtaamisprosesseihin, se saattaa kuitenkin tuoda esille esimerkiksi lain lähtökohtaista epätarkoituksenmukaisuutta suhteessa realiteetteihin: tavoitteet voivat

olla kovin yleisen taseisia, tai perimmäinen ongelma, tavoitteet ja keinot eivät olekaan mielekkäässä suhteessa toisiinsa. Näistä seikoista huolimatta laki voi aiheuttaa monenlaisia vaikutuksia. Lainsäädännön jälkiarviointitutkimus voi myös nostaa esille sellaisia viranomaisten toimintakulttuuriin liittyviä tekijöitä ja ohjauksen puutetta, tai tietojärjestelmiin liittyviä ongelmia tai muita toimeenpanoon liittyviä tekijöitä, jotka saattavat osaltaan heikentää lain tavoitteiden toteutumista tai synnyttää odottamattomia, haitallisia vaikutuksia lain kohderyhmille (viranomaisten toimintakulttuureista esim. Lipsky 1980; jälkiarviointitutkimuksista esim. Rantala 2010<sup>53</sup> ja Liimatainen ym. 2017<sup>54</sup>; toimeenpanon merkityksestä myös Tala 2005, 117–118 ja 2018). Jälkiarviointeja tarkastelemalla onkin mahdollista oppia, minkälaisiin asioihin lainvalmisteluvaiheessa ja sen ennakollisessa vaikutusarvioinnissa kannattaa yleisesti kiinnittää huomiota<sup>55</sup>.

Sekä suomalainen vaikutusarviointien laadinnan että kuulemiskäytäntöjen ohjeistus on saanut laaja-alaisen otteensa vuoksi myönteistä huomiota kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa, kuten tässä tutkimuksessa on todettu (Uhlmann & Konrath 2017, 90; Kuhnemund 2010; TEP-CEPS 2010). Ohjeiden laadukkuus ei kuitenkaan näy poikkeuksellisen laadukkaina vaikutusarvioina. Eräs ohjeista puuttuva seikka on siinä neuvominen, kuinka erityyppisestä aineistosta on mahdollista johtaa perusteltuja, arjen realiteetteihin ulottuvia vaikutusarvioita. Samoin yleisenä puutteena on erilaisten sääntelytyyppien ja toimeenpanoon liittyvien tekijöiden huomiointi vaikutuksiin vaikuttavina tekijöinä. Lisäksi yleinen lainvalmistelukulttuuri, niin kotimainen kuin kansainvälinen sen mallina, on yleisesti ottaen panostanut enemmän määrällisiin taloudellisiin vaikutusarvioihin kuin laaja-alaiseen ihmisvaikutusten arviointiin.

Voisikin sanoa, että ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin taso ei ole tämän tutkimuksen perusteella riittävää. Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi on toisaalta erittäin vaativaa. Se edellyttää niin aikaa, vaivaa kuin laaja-alaista aihepiirien ja arviointimenetelmien osaamista. Se edellyt-

<sup>53</sup> Perheen sisäistä lähestymiskieltoa koskevassa tutkimuksessa paljastui, että sääntely aiheutti huomattavia turvallisuusriskejä kiellon osapuolille ja myötävaikuttanut useaan kuolemantapaukseen. Lainvalmistelussa ei kiinnitetty riittävää huomiota kohderyhmien olosuhteisiin eikä toimeenpanevien virkamiesten toimintaedellytyksiin. Kohderyhmiä koskevien vaikutusten ennakollinen arviointi oli hyvin puutteellista.

<sup>54</sup> Vankiloissa sovelletun rangaistusajan suunnitelman täytäntöönpanoa koskevassa tutkimuksessa kävi ilmi, että tietojärjestelmät eivät tukeneet lain tavoitteiden toteuttamista; lisäksi toimeenpano olisi tarvinnut tarkempaa ohjeistusta, sillä virkamiehet tulkitsivat sääntelyä osin eri tavoin, mikä näkyi vaihtelevina käytäntöinä suhteessa vankeihin.

<sup>55</sup> Myös lainsäädännön arviointineuvosto korostaa tätä aloitteessaan, joka koskee valtioneuvostotasaisen lainsäädännön jälkiarviointijärjestelmän laadintaa.

tää myös epävarmuustekijöiden ymmärtämistä ja sietämistä. Samoin se edellyttää poliittista ja hallinnollista tahtotilaa riittävien resurssien turvaamiseksi ja kannustusta myös kielteisten arvioiden laadintaan. Lakien valmistelussa oikeustieteellinen osaaminen on perinteisesti ollut vahvaa, mutta ihmisvaikutusten arvioinnin tarpeita ajatellen yhteiskuntatieteellisen eli laaja-alaisen metodisen osaamisen vahvistamiselle olisi erityistä tarvetta<sup>56</sup>.

Erilaisten kohderyhmien ja aihealueiden haltuunottoa edistäisi myös eri hallinnonalojen sisältämän osaamisen, kuten tutkimuslaitosten, tehokkaampi hyödyntäminen, samoin sektorirajat ylittävän säädösvalmistelun kehittäminen (ks. Oksanen 2016, 5). Ministeriöt voisivat esimerkiksi jakaa omia parhaita käytäntöjään yhteiseen käyttöön tarjoten näkökulmia, joilla heidän oman ”kohderyhmänsä” vaikutuslajeja voisi arvioida. On tärkeää, ettei ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi supistu vain valmistelevalle ministeriön näkökulmasta tutuimpiin asioihin.

## ***Suosituksia***

Raportin loppuksi esitetään tuloksista johdettavissa olevia suosituksia. Niitä voi osin soveltaa myös muihin kuin ihmisiin kohdistuviin vaikutusarvioihin.

### Vaikutusarviointiin liittyvät yleiset suositukset.

**1. Lainvalmistelukulttuurissa olisi suotavaa korostaa, että informatiivinen vaikutusarvio on lähtökohtaisesti epävarmaa. Vastaavasti mitä varmempi arvio, sitä vähemmän siinä on uutta sisältöä.** Vaikutusten arviointiohjeet esittävät ristiriitaisesti, että lain vaikutukset tulisi esittää ikään kuin ne olisi mahdollista tietää, mutta toisaalla todetaan, kuinka arvioinnin epävarmuustekijöiden kertominen on tärkeää. Vaikutukset on mahdollista tietää varmuudella vain asetelmissa, joissa arvioiden informaationsisältö on hyvin heikko. Vaikka epävarmuus on usein erityisen suurta ihmisvaikutusten arvioinnissa, se ei estä mielekkäiden vaikutusarvioiden laatimista. Näin voi käydä, jos epävarmuutta kaihdetaan turhaan.

---

<sup>56</sup> Ihmisvaikutusarvioinnin laadun kannalta olisi myös hyvä, että lainsäädännön arviointineuvostossa olisi yhteiskuntatieteilijöitä. Neuvoston toisen toimikauden (2019–2022) maaliskuussa 2019 nimitetyssä kokoonpanossa on eniten juristeja (osin oikeustieteilijöitä), ja lisäksi neuvostossa on taloustieteellistä ja liike-elämän asiantuntemusta. Ensimmäisen kauden (2016–2019) kokoonpano oli vastaavan kaltainen.

2. *Vaikutusarviot tulisi kohdentaa mahdollisimman tarkasti.* Määrällisessä analyysissä nousi esiin, että ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia tarkastellaan eniten yleisellä tasolla, kaikkiin ihmisiin kohdistuvina. On kuitenkin huomattava, että lakien vaikutukset voivat olla erilaisia eri väestö- ja erityisryhmille. Vaikutuksia arvioitaessa tulisi muistaa pohtia, ovatko vaikutukset todella samanlaisia kaikille ja olisiko niitä mahdollista yksilöidä tarkemmin. Tämä voisi johtaa joidenkin vaikutuslajien arvioinnin lisääntymiseen. Tällainen lähestyminen saattaisi myös tarkoittaa uudenlaisten aineistojen ja analyysimenetelmien hyödyntämistä (ks. suositus 5.)

3. *Hallituksen esitystä laadittaessa tulisi erottaa toisistaan tavoitteet, lakiehdotukset ja niiden tarkentaminen sekä vaikutusarviot.* Joissain tilanteissa ne voivat olla lähellä toisiaan, eli silloin, kun lain voimaantulo on riittävä edellytys tavoiteltujen vaikutusten toteutumiselle. Esimerkiksi mahdollistava sääntely tuottaa uusia mahdollisuuksia. Esitystavassa tulisi kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että pelkkä tavoitteiden tai ehdotusten erittely ei ole sama kuin vaikutusarvio. Jotta ne voisi esittää vaikutusarvioina, esittämistapaa tulisi tarkentaa. Jos taas tavoite on kovin yleinen, on mielekästä harkita, kannattaako siitä johtaa vaikutusarviota, jos kyse on itsestäänselvyydestä. Itsestäänselvytykset eivät sisällä uutta informaatiota, vaikka toisinaan niiden esittäminen voi olla mielekästäkin, ikään kuin muistutuksena tai korostuksena.

4. *Oikeusvaikutuslajeihin tulisi kiinnittää enemmän huomiota.* Oikeusvaikutuslajien arviointi on usein relevanttia riippumatta siitä, mihin ihmisiin kohdistuvaan spesifiin aihealueeseen hallituksen esitys liittyy. Vaikutusarvioissa on kuitenkin syytä välttää sisällöttömiä ilmaisuja, kuten ”oikeuksien edistämistä”. Sillä viitataan todennäköisesti oikeuksien tosiasialliseen toteutumiseen ja sen edistämiseen. Tätä olisi puolestaan syytä avata arvioimalla, minkälaisia konkreettisia vaikutuksia esityksellä on oikeuksien toteutumisen kannalta.

Vaikutusarvioinnin menetelmälliseen osaamiseen liittyviä suosituksia.

5. *Laadullisia aineistoja ja menetelmiä tulisi hyödyntää aiempaa enemmän.* Suomalaiseen lainvalmistelukulttuuriin ei juurikaan kuulu laadullisten aineistojen ja analyysimenetelmien hyödyntäminen.

Niillä olisi kuitenkin mahdollistaa parantaa ihmisiin kohdistuvia vaikutusarvioita niin, että kohderyhmien näkökulma vahvistuisi. Lainvalmisteluohjeissa olisi vastaavasti mielekästä painottaa laadullisten aineistojen ja menetelmien hyödyntämistä, eli niissä tulisi tarkentaa sitä, mitä kaikkea vaikutusten ”laadullinen arviointi” voi tarkoittaa.

**6. Ihmisvaikutusten arviointia koskevaa metodista ohjeistusta tulisi kartoittaa, ja siitä tulisi laatia opas lainvalmistelijoille.** Ihmisiin kohdistuvien vaikutusarvioiden (social impact assessment) liittyvää ohjeistusta on olemassa, mutta se on hajallaan, ja osin se on suunnattu muunlaiseen toimintaan kuin lainvalmisteluun. Tällaista ohjeistusta olisi hyödyllistä koota erityisesti lainvalmistelun tarpeita ajatellen ja laatia siitä vaikutuslajeittain eritelty, mahdollisimman helposti lähestyttävä kooste. Ohjeistuksessa kannattaa kiinnittää erityistä huomiota vaikutusketjuihin ja siihen, mitä tekijöitä tulisi ottaa huomioon erityyppisissä asetelmissa (ottaen huomioon esimerkiksi aihepiiri, kohderyhmien ja toimeenpanijoiden toimintakulttuuri, ja vaikuttaako laki kansalaisiin suoraan vai viranomaisten kautta). Erityyppisiä jälkiarviointeja tarkastelemalla voisi koota tietoa siitä, minkälaisiin asioihin ihmisvaikutusten arvioinnissa kannattaa kiinnittää huomiota.

- 7. Lainvalmistelussa tulisi olla riittävää menetelmällistä asiantuntemusta. Erityistä tarvetta on laaja-alaiselle yhteiskuntatieteelliselle otteelle.** Tämä suositus on suora päätelmä kahdesta edellisestä suosituksesta. Osaamisen tarve liittyy niin määrällisiin arviointeihin kuin laadullisten aineistojen ja menetelmien käyttöön.

#### Vaikutusarvioiden esittämistapaan liittyviä suosituksia.

**8. Vaikutusarvioiden esitystavan tulisi olla johdonmukainen ja ymmärrettävä, ja ilmaisun tulee olla täsmällistä ja yleiskielistä.** Myös lainvalmistelun valtioneuvostotason ohjeistus korostaa ymmärrettävän yleiskielen käyttöä, samoin lainsäädännön arviointineuvosto lausunnoissaan. Vaikutusarvioiden tulee olla ymmärrettäviä lukijakunnalle, kuten kansanedustajille ja sidosryhmien edustajille, joilla ei ole välttämättä aiheeseen tai käytettyihin analyysimenetelmiin liittyvää erityistä asiantuntemusta. Yleinen huolellisuus on myös tärkeää, jotta esitykseen ei tule tahattomia ilmaisullisia epäselvyyksiä, jotka pahimmillaan muuttavat tarkoitettua merkitystä. Viittaukset muuhun



sääntelyyn ovat ongelmallisia, jos niiden sisältöä ei avata (ks. myös suositus 4 oikeuksia koskevien vaikutusarvioiden esittämisestä).

9. ***Vaikutusarviosta tulee käydä ilmi sen lähtötiedot ja perustelut sekä aineistoon, analyysiin ja päätelmiin liittyvät epävarmuudet.*** Myös lainvalmistelun valtioneuvostotason ohjeistus korostaa epävarmuuksien ja arvioinnin laadintatavan esittämistä. Vaikutusarvioihin liittyy tyypillisesti epävarmuutta, mikä ei ole itsessään ongelma, kuten edellä on todettu. Niin lähtötietojen kuin päätelmien reunaehdot ja vaikutuslogiikka sekä epävarmuustekijät on kuitenkin tärkeää esittää. Lukijan tulee ymmärtää, mitä päätelmiä esimerkiksi laskelmista voi tehdä, mihinkin olettimiin perustuen. Se, että hallitukseen esitykseen sijoitetaan suoria katkelmia arviointiraportista, joissa esimerkiksi laskentamallien periaatteista ja rajoitteista kerrotaan asiantuntijayleisölle suunnatulla erityiskielellä, ei tuota lukijan kannalta ymmärrettävää selostusta.
10. ***Arvioista on tärkeää antaa havainnollistavia esimerkkejä.*** Havainnollistavien esimerkkien antaminen on yleisesti suotavaa, mutta se on erityisen tärkeää, jos käytettävissä oleva aineisto ei mahdollista empiirisiä analyyysejä ja jos arviot jäävät hyvin yleiselle tasolle.



## LÄHTEET

- Ahtonen R., Keinänen A. & Kilpeläinen M. (2011) *Eduskunnan valiokuntien näkemys lainvalmistelutyön laadusta*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 111. Helsinki 2011.
- Alasuutari N., Rantala K. & Kuokkanen K. (2018) Ihmisiin kohdistuva sääntelytaakka hallituksen esityksissä. Teoksessa K. Rantala., P. Ahonen, N. Alasuutari, J. Kauppila, P. Kautto, K. Kuokkanen, E. Römpötti, K. Saarenpää, J. Tala, P. Uusikylä (toim.) *Sääntelytaakan arviointi ja vähentäminen*, s. 114–119. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 27/2018.
- Becker H. A. (2001) Social impact assessment. *European Journal of Operational Research* 128 (2001), 311–321.
- Clarke A. (1999) *Evaluation research. An Introduction to Principles, Methods and Practice*. Lontoo, Thousand Oaks ja New Delhi: Sage.
- de Vet J. M, Roy S., Schneider H., Thio V. & van Bork G (2010) *Review of Methodologies Applied for the Assessment of Employment and Social Impacts*. IZA Research Report No. 28. Brysseli.
- Eerola E. (2017) Staattisissa vaikutusarvioissa pelataan nollasummapeliä. Pääkirjoitus. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 2/2017, 263–265.
- Ervasti K. & Tala J. (1996) *Lainvalmistelu ja vaikutusten ennakointi*. Valtiovarainministeriö, Hallinnon kehittämisosasto. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Helsinki.
- Ervasti K., Tala J. & Castrén, E. (2000) *Lainvalmistelun laatu ja eduskunnan valiokuntatyö*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 172. Helsinki.
- Fritsch O., Radaelli C. & Schrefler L. (2013) Comparing the Content of Regulatory Impact Assessments in the UK and the EU. *Public Money & Management*, 33 (6), 445–452.
- Haverinen R. (2012) Ennakkoarviointi sosiaalihuoltolain uudistamisessa. Teoksessa Sakari Hänninen & Maijaliisa Junnila (toim.) *Vaikuttavatko politiikkatoimet?*, 63–67. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.
- Howitt, R. (2011) Theoretical foundations. Teoksessa F. Vanclay and A.M. Esteves (toim.), *New Directions in Social Impact Assessment: Conceptual and Methodological Advances*, pp. 78–95. Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Jonsson P. M. (2012) Terveidenhuoltolain vaikuttavuuden arviointi laadun ja potilasturvallisuuden näkökulmasta. Teoksessa Sakari Hänninen & Maijaliisa Junnila (toim.) *Vaikuttavatko politiikkatoimet?*, 68–76. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.
- Kakkuri-Knuuttila M. & Heinlahti K. (2006) *Mitä on tutkimus? Argumentaatio ja tieteenfilosofia*. Helsinki: Gaudeamus.
- Kauppinen T. (2012) Ennakkoarviointi kuntien päätöksenteon tukena. Teoksessa Sakari Hänninen & Maijaliisa Junnila (toim.) *Vaikuttavatko politiikkatoimet?*, 133–138. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.
- Kauppinen, T. & Ståhl, T. (2009) Säädosvaikutusten arvioinnin laatu – esimerkkinä ihmisiin kohdistuvat vaikutukset hallituksen esityksissä. *Oikeus* 38 (2), 188–196.

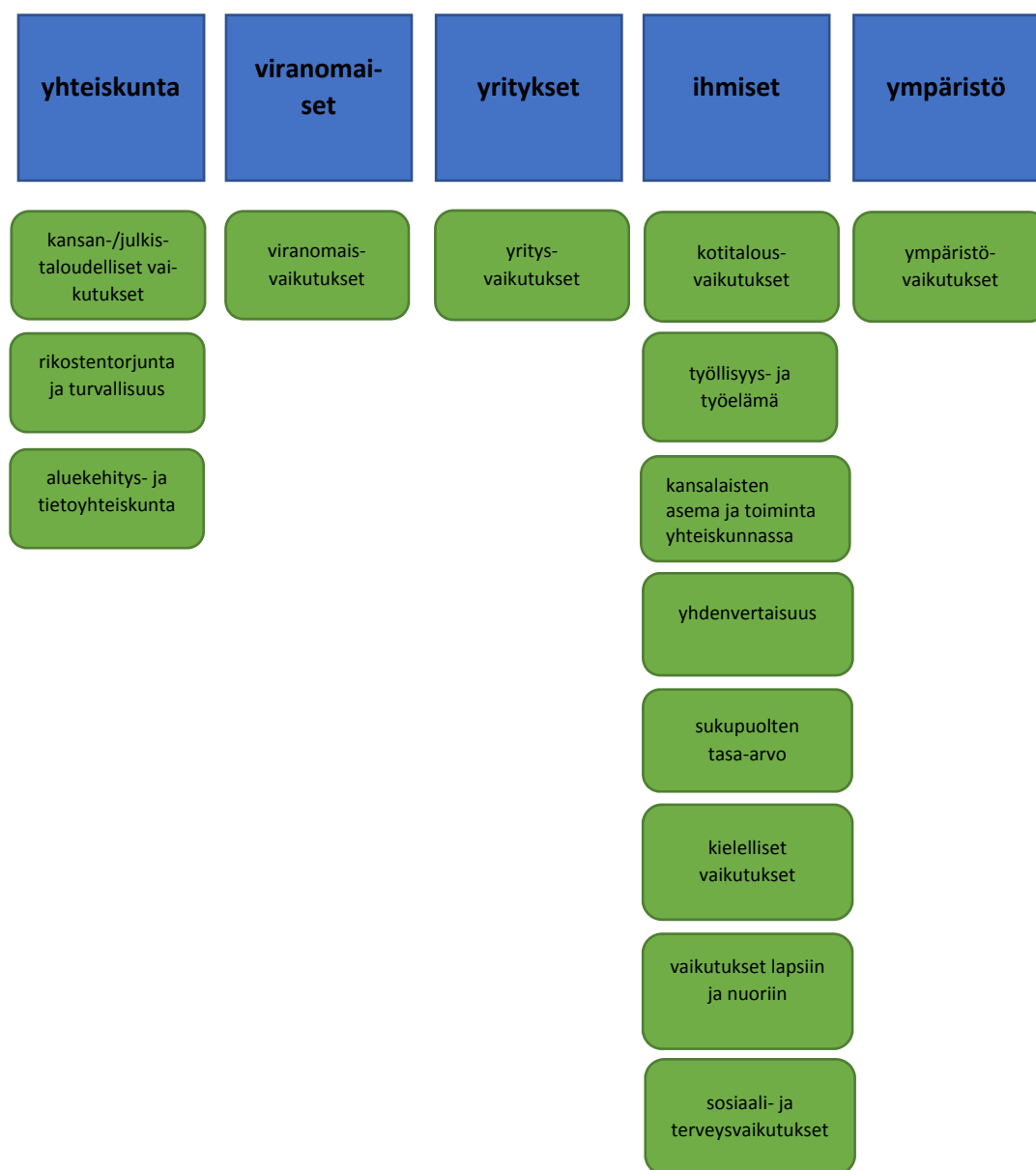
- Keinänen, A. & Halonen, M. (2017) Mikä vaivaa vaikutusten arviointia? – Vaikutusarvioiden puutteet lainsäädännön arviointineuvoston havaitsemana ja lausuntojen huomioinen hallituksen esityksissä. *Edilex* 2017/4.
- Kemiläinen, M. & Keinänen, A. (2015) Yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnin laatu hallituksen esityksissä. *Edilex* 2015/26.
- Kotamäki, M. (2017) Financial incentives to work decomposed – the Finnish case. Seminaariesitelmä kansantaloustieteen päivillä Jyväskylässä 9.2.2017.
- Kuhnemund, M. (2010) Social Impact Analysis as a Tool for Mainstreaming Social Protection and Inclusion Concerns in Public Policy. Teoksessa Eric Marlier & David Natali (toim.) *Europe 2020. Towards a More Social EU?*, 181–200. Brussels: P.I.E. Peter Lang S.A.
- Kuokkanen, K. & Rantala, K. (2018) Yksittäisten kansalaisten kohtaamat asiointiprosessit. Teoksessa K. Rantala., P. Ahonen, N. Alasuutari, J. Kauppila, P. Kautto, K. Kuokkanen, E. Römpötti, K. Saarenpää, J. Tala, P. Uusikylä (toim.) *Sääntelytaakan arviointi ja vähentäminen*, 104–113. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 27/2018.
- Kuorikoski, J. & Ylikoski, P. (2006) Kausaliteetti ja kriittinen realismi. *Sosiologia* 24 (1), 1–13.
- Liimatainen A., Rantala K., Tyni S. & Mäkipää L. (2017) *Porkkanaa ja keppiä – Rangaistusajan suunnitelmat osana vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa*. HY: Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin tutkimuksia 4/2017.
- Lipsky M. (1980) *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Maclaren V. (1987) The use of social surveys in environmental impact assessment. *Environmental Impact Assessment Review* 1987 (7), 363–375.
- Majome G. (1989) *Evidence, Arguments, & Persuasion in the Policy Process*. New Haven ja Lontoo: Yale University Press.
- Mathur H. M. (2011) Social Impact Assessment: A Tool for Planning Better Resettlement. *Social Change* 41 (1), 97–120.
- Naundorf S. & Radaelli C. N. (2017) Regulatory Evaluation Ex Ante and Ex Post: Best Practice, Guidance and Methods. Teoksessa U. Karpen & H. Xanthaki (toim.) *Legislation in Europe. A Comprehensive Guide for Scholars and Practitioners*, 188–213. Oregon: Hart Publishing.
- Nieminen Kati, Alasuutari Noora, Kautto Petrus, Saarela Sanna-Riikka, Järvisankas Inka, Hiltunen Elina & Rantala Kati (2019) Tutkimustiedon hyödyntämisen hyvät käytännöt lainvalmistelussa: kohti parempaa sääntelyä? Ilmestyy. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019.
- OECD (2008) *Handbook on Constructing Composite Indicators. Methodology and User Guide*. Pariisi: OECD Publishing.
- OECD (2009) *Assessing the Employment and Social Impacts of Selected Strategic Commission Policies. Final report*. DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities of the European Commission. Hollanti: ECORYS Nederland BV.
- OECD (2010) *Better Regulation in Europe. Finland*. Pariisi: OECD Publishing.
- OECD (2012) *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*. Pariisi: OECD Publishing.
- OECD (2018) *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*. Pariisi: OECD Publishing.
- Oikeusministeriö (2004) *Hallituksen esitysten laatimisohteet*. Helsinki: Oikeusministeriön julkaisu 2004:4.

- Oikeusministeriö (2007a) *Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Ohjeet*. Helsinki: Oikeusministeriön julkaisu 2007:6.
- Oikeusministeriö (2016) *Nimilain uudistaminen. Yhteenvedo kyselyvastauksista*. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 38/2016.
- Oksanen, Timo (2016) *Säädösten sektorirajat ylittävien vaikutusten arviointi*. Valtiontalouden tarkastusviraston selvitykset 1/2016.
- Pajukoski M. (2012) Vaikutusten arviointi ja säädöspolitiikka. Teoksessa Sakari Hänninen & Maijaliisa Junnila (toim.) *Vaikuttavatko politiikkatoimet?*, 50–56. Helsinki: Terveysten ja hyvinvoinnin laitos.
- Pakarinen A., Tala J. & Hämynen, L. (2010) *Vaikutusten arviointi vuoden 2009 hallituksen esityksissä*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 104. Helsinki 2010.
- Perelman C. (2007) *Retoriikan valtakunta*. Jyväskylä: Vastapaino.
- Psillos S. (2011) An explorer upon untrodden ground: Peirce on abduction. Teoksessa D. M. Gabbay, S. Hartmann & J. Woods (toim.) *Handbook of the History of Logic*. Volume 10. Inductive Logic, 117–151. Elsevier.
- Raiskila M. & Wiberg M. (2017) *Miksi hallitus esittää vaikutuksettomia lakeja?* Edilex, Edita Publishing Oy 2017.
- Rantala K. (2010) Perheen sisäinen lähestymiskielto ja oikeus oikeuksiin. *Sosiologia* 47 (2), 112–128.
- Rantala K. (2011) *Lainvalmistelun laatu hallituksen kärkihankkeissa*. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 255.
- Rantala K. (2016) Argumentaatio hallituksen esityksissä: keskeiset ehdotukset ja vaikutusten arviointi. *Oikeus* 45 (2), 159–183.
- Rantala K., Ahonen P., Alasuutari N., Kauppila J., Kautto P., Kuokkanen K., Rönkä E., Saarenpää K., Tala J. & Uusikylä P. (2018) *Säätelytaakan arviointi ja vähentäminen*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 27/2018.
- Rantala K., Liimatainen A., Rytioja A. & Keränen M. (2015) *Vaikutusten arviointi ja lainvalmistelun perustietoja vuoden 2013 hallituksen esityksissä*. Katsoaksia 8/2015. HY: Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti.
- Ricoeur P. (1991) *From text to action. Essays in Hermeneutics, II*. Lontoo: The Athlone Press.
- Rossi P. (1978) Issues in the Evaluation of Human Services Delivery. *Evaluation Quarterly* 214:573–599.
- Salmon W. C. (1999) Scientific explanation. Teoksessa Merrilee H. Salmon, John Earman, Clark Glymour, James G. Lennox, Peter Macmamer, J. E. McGuire, John D. Norton, Wesley C. Salmon ja Kenneth F. Schamer (toim.) *Introduction to the Philosophy of Science*, 7–41. Indianapolis: Hackett Publishing Company.
- Schrefler L. (2017) Social Impact Assessment. Teoksessa Claire A. Dunlop & Claudio M. Radaelli (toim.) *Handbook of Regulatory Impact Assessment. Research Handbooks on Impact Assessment series*, 108–126. Edward Elgar Publishing.
- Slant O. & Rantala K. (2013) *Vaikutusten arviointi ja lainvalmistelun perustietoja vuoden 2012 hallituksen esityksissä*. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 122.

- Slant O., Rantala, K. & Kautto, P. (2014) *Vaikuttavaa vaikutusarviointia? Vaikutusarvioinnin merkitys lainvalmisteluprosessissa*. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 125.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2016) *Säädösvaikutusten arviointi ihmisiin kohdistuvien vaikutusten näkökulmasta*. Helsinki: sosiaali- ja terveysministeriö: julkaisuja 2016:2.
- Summa H. (1996) Kolme näkökulmaa uuteen retoriikkaan. Teoksessa Kari Palonen & Hilka Summa (toim.) *Pelkkää retoriikkaa*. Tampere: Vastapaino.
- Tala J. (2005) *Lakien laadinta ja vaikutukset*. Helsinki: Edita.
- Tala J. (2018) Sääntelytaakan käsite, sisältö ja hallitseminen. Teoksessa K. Rantala., P. Ahonen, N. Alasuutari, J. Kauppila, P. Kautto, K. Kuokkanen, E. Römpötti, K. Saarenpää, J. Tala, P. Uusikylä (toim.) *Sääntelytaakan arviointi ja vähentäminen*, 31–44. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 27/2018.
- TEP–CEPS (The Evaluation Partnership and Centre for European Policy Studies) (2010) *Study on Social Impact Assessment as a Tool Mainstreaming Social Inclusion and Protection Corners in Public Policy in EU Member States*. European Commission.
- Terveyden ja hyvinvoinninlaitos (2018) Aiempaa useammassa hallituksen esityksessä pohdittu sukupuolivaikutuksia. <https://thl.fi/fi/web/sukupuolten-tasa-arvo/-/aiempaa-useammassa-hallituksen-esityksessa-pohdittu-sukupuolivaikutuksia> Viitattu 14.8.2018
- Toulmin S. (1964) *The Uses of Argument*. Cambridge University Press.
- Uhlmann F. & Konrath C. (2017) Participation. Teoksessa U. Karpen & H. Xanthaki (toim.) *Legislation in Europe. A Comprehensive Guide for Scholars and Practitioners*, s. 73–95. Oregon: Hart Publishing.
- Uusikylä P., Ahonen P., Rantala K., Tala J., Alasuutari N. & Kuokkanen K. (2018) Yritysten näkemyksiä sääntelytaakasta: kyselyn tuloksia. Teoksessa K. Rantala., P. Ahonen, N. Alasuutari, J. Kauppila, P. Kautto, K. Kuokkanen, E. Römpötti, K. Saarenpää, J. Tala, P. Uusikylä (toim.) *Sääntelytaakan arviointi ja vähentäminen*, 58–74. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 27/2018.
- Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (2013) *Verotuksen ja sosiaaliturvan työllisyysvaikutukset – Vuoden 2012 muutosten arviointia*. Helsinki: VATT muistiot 28.
- Valtiovarainministeriö (2017) *Kannustinloukut ja alueellinen liikkuminen*. Työryhmän selvityksiä.
- Vuorela M., Keinänen A. & Lehtoviita J. (2015) KYLLÄ KANSA TIETÄÄ! Argumentaatioanalyysi kansalaisten ja järjestöjen ehdotuksista sääntelyn vähentämiseksi. *Oikeus* 44 (3), 259–280.
- Wihuri A. (1990) Auditorion käsitteestä ja auditoriosidonnaisesta argumentaatiosta. *Oikeustiede. Jurisprudentia XXII*. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys, 343–403.
- Ylikoski P. (2011) Kuinka argumentti voi epäonnistua? Teoksessa M. Kakkuri-Knuuttila M. (toim.) *Argumentti ja kritiikki. Lukemisen, keskustelun ja vaakuuttamisen taidot*, 158–175. Helsinki: Gaudeamus.

## Liite 1 Vaikutuslajien määrittely vaikutusryhmien alle

Sinisissä neliöissä on uudet sääntelyn vaikutusryhmät. Neliöiden alla olevat vihreät laatikot kuvaavat, mihin perinteiset, useissa säädösohjeissa määritellyt vaikutuslajit kohdentuvat vaikutusryhmittäisessä luokittelussa. Uudessa jaottelussa (siniset laatikot) vaikutuslajit on luokiteltu sisällöllisesti vaikutusryhmittäin.



## Liite 2 Luokiteltujen erityisryhmien yksityiskohtainen lajittelu

Erityisryhmistä tehdyt kirjaukset jakautuivat määrällisesti hallinnonaloittain seuraavasti:

OM (8), SM (1), VM (8), OKM (21), MMM (5), LVM (2), TEM (11), STM (18)

Esityksissä mainitut ihmisryhmät luokiteltiin aineiston mukaan seuraaviin luokkiin:

1. **lapset:** lapset, lapset, lapset, lapset, oppilaat, lapset, lapset [7]
2. **nuoret:** nuoret, nuoret, nuoret, nuoret, nuoret, nuoret, nuoret, nuoret, nuoret [9]
3. **ulkomaalaiset ja etniset vähemmistöt:** ulkomaalaiset, kolmansien maiden kansalaiset, maahanmuuttajat, laittomasti maassa oleskelevat henkilöt, ulkomaalaiset [5]
4. **maan, kiinteistöjen ja muiden osakkeiden omistajat:** kiinteistönomistajat, sijoittajat, sijoittajat, kiinteistönomistajat, asunto-osakkeen omistajat, metsänomistajat [6]
5. **pienituloiset:** pienituloiset, matalammat tuloluokat, pienituloiset [3]
6. **kielivähemmistöt:** saamelaiset, saamelaiset, Ahvenanmaan maakunnan asukkaat, ahvenanmaalaiset opiskelijat [4]
7. **velalliset:** velalliset, ulosottovelalliset, velalliset [3]
8. **opiskelijat (toinen ja kolmas aste):** korkeakouluopiskelijat, lukio-opiskelijat, korkeakouluopiskelijat, opiskelijat, ammatillisessa koulutuksessa opiskelevat opiskelijat, ulkomailla lääkäriksi opiskelevat henkilöt, opiskelijat, korkeakouluopiskelijat, opiskelijat, opiskelijat, opiskelijat, oppisopimusopiskelijat, opiskelijat [14]
9. **työntekijät:** sosiaalihuollon ammattihenkilöt, vaihtelevan työajan sopimuksilla työskentelevät, korkeakoulujen henkilöstö, ETA-valtioon siirtyvä työntekijä, osaaikatyöntekijät, tuomioistuinten henkilöstö, virkamiehet [7]
10. **työttömät:** työttömät, työttömät, työttömät, työttömät, työttömät [5]
11. **erityisen tuen tarpeessa olevat ryhmät:** erityistä tukea tarvitsevat opiskelijat, vammaiset [2]
12. **perheet:** lapsiperheet, (lasta huoltavat) opiskelijat, yksinhuoltajaperheet [3]
13. **eläkeläiset:** eläkeläiset, eläkeläiset, perhe-eläkkeeseen oikeutetut lesket [3]
14. **muut:** metsästäjät, ulkosuomalaiset, yksinasujat [3]





## Liite 4 Hallinnonalojen eniten arvioimat sisällölliset vaikutuslajit ja oikeusvaikutuslajit

### valtiovarainministeriö:

- 1) ihmisten taloudellinen asema (13)
- 2) viranomaisasiointi (8)
- 3) työelämä ja työhyvinvointi (6)

### sosiaali- ja terveysministeriö:

- 1) ihmisten taloudellinen asema (16)
- 2) viranomaisasiointi (12)
- 3) työelämä ja työhyvinvointi (11), hyvinvointivaikutukset (11)

### opetus- ja kulttuuriministeriö:

- 1) koulutus ja varhaiskasvatus (10)
- 2) yhdenvertaisuus (9) ihmisten taloudellinen asema (8)
- 3) työelämä ja työhyvinvointi (7)

### oikeusministeriö:

- 1) ihmisten taloudellinen asema (7)
- 2) viranomaisasiointi (7)
- 3) yhdenvertaisuus (4), sukupuolivaikutukset (4)

### työ- ja elinkeinoministeriö:

- 1) ihmisten taloudellinen asema (6)
- 2) viranomaisasiointi (5), työelämä ja työhyvinvointi (5)
- 3) sukupuolivaikutukset (5)

### liikenne- ja viestintäministeriö:

- 1) käyttäytyminen, arvot ja asenteet (5)
- 2) viranomaisasiointi (5)
- 3) työelämä ja työhyvinvointi (4)

### ympäristöministeriö:

- 1) hyvinvointivaikutukset (3)
- 2) viranomaisasiointi (2)
- 3) oikeusturva (2)

### puolustusministeriö:

- 1) ihmisten taloudellinen asema (1)
- 2) käyttäytyminen, arvot ja asenteet (1)
- 3) työelämä ja työhyvinvointi (1)

### ulkoministeriö:

- 1) viranomaisasiointi (1)
- 2) kieli- ja kulttuurivaikutukset (1)

### sisäministeriö:

- 1) hyvinvointivaikutukset (2)
- 2) oikeusturva (2)
- 3) ihmisten taloudellinen asema (1), viranomaisasiointi (1), kulutus ja vapaa-aika (1)

### maa- ja metsätalousministeriö

- 1) käyttäytyminen, arvot ja asenteet (4)

- 2) hyvinvointivaikutukset (3)
- 3) oikeusturva (2)
- 4) viranomaisasiointi (2)
- 5) ihmisten taloudellinen asema (2)

**Liite 5** Yhteenveto tunnistetuista vaikutuksista vuosilta 2005, 2009, 2012, 2013, 2014 ja 2017 (suluissa prosenttimäärä esityksistä, joissa arvioitiin, että esityksellä ei ole vaikutuksia) <sup>57</sup>

	2005	2009	2012	2013	2014 <sup>58</sup>	2017
	%	%	%	%	%	%
Sosiaali- ja terveysvaikutukset <sup>59</sup>	5	7	6	8	20	16
Lapset ja nuoret <sup>60</sup>	2	3	3	6	9	8
Yhdenvertaisuus	9	5	8	13	8	12
Sukupuolten tasa-arvo	6 (6)	7 (3)	5 (5)	3 (8)	11	14 (5)
Kielelliset vaikutukset <sup>61</sup>	0	6	2	2	/	5
Kansalaisten asema <sup>62</sup>	15	16	21	16	21	14
Työllisyys ja työelämä	14	19	16	10	/	20
Ympäristö	10 (8)	13 (3)	8 (7)	12 (7)	/	16 (6)
Rikostorjunta ja turvallisuus	14	10	14	9	/	18
Aluekehitys	3	6	3	6	/	/
Tietoyhteiskunta	1	5	6	3	/	14
Kotitaloudet <sup>63</sup>	22	21	19	13	/	30
Kansantalous	6	11	10	9	/	26
Viranomaiset	47 (14)	56 (6)	59 (16)	60 (16)	/	79 (7)
Yritykset	35 (3)	45 (3)	38 (5)	33 (4)	/	46 (3)

<sup>57</sup> Luokka ”arvioidaan, että esityksellä ei vaikutuksia” on lisätty taulukkoon vain, jos sitä on esitelty aiemmin tutkimuksessa. Parhaimmin vertailtavissa olevat tulokset on väritetty harmaalla taustalla (kyseessä on aina vaalikauden toinen kokonainen vuosi).

<sup>58</sup> Vuoden 2014 tulokset on lisätty Kemiläisen ja Keinäsen (2015) raportista niiltä osin, kun vaikutuslajeja on tarkasteltu.

<sup>59</sup> Tässä tutkimuksessa nimellä ”hyvinvointivaikutukset”.

<sup>60</sup> Lapset, nuoret tai lapsiperheet sisälsivät yhteensä 19 mainintaa. Lasten oikeudet mainittiin 5 esityksessä. Osa näistä maininnoista oli samoissa esityksissä. Yksittäisiä esityksiä joissa mainittiin jokin näistä ryhmistä tai oikeuksista, oli 17 kappaletta. Tämä lukumäärä jaettiin kaikilla vuoden 2017 esityksillä (=201 esitystä).

<sup>61</sup> Kielelliset vaikutukset sisältävät sekä vaikutuslajit ”kieli- ja kulttuuriasiat” että ”kielelliset oikeudet”. Laskentatapa on sama kuin edellisessä alaviitteessä kuvattu.

<sup>62</sup> Vaikutuslaji sisältää tämän tutkimuksen vaikutuslajit ”vaikutukset oikeusturvaan” sekä ”vaikutukset päätöksentekoon ja vaikuttamiseen”. Laskentatapa on samanlainen kuin alaviitteessä 39 kuvattu.

<sup>63</sup> Tässä tutkimuksessa nimellä ”ihmisten taloudellinen asema”.

**Kati Rantala, Noora Alasuutari,  
Inka Järvikangas and Karolina Saarenpää**

## **SUMMARY**

Institute of Criminology and Legal Policy

Research Report No. 5  
Helsinki 2019

# **SOCIAL IMPACT ASSESSMENTS IN THE GOVERNMENT'S LEGISLATIVE PROPOSALS: FROM CLASSIFICATION TO QUALITY AND ITS DEFICIENCIES**

## **SUMMARY**

### ***The research design***

This research examines the number, scope, targeting and quality of social impact assessments in the 2017 legislative proposals. First, a quantitative analysis focused on the topics and population groups that the assessments covered, and their relationship to the administrative sector of the government. Some of the main results were compared to similar analyses made in previous years.

The credibility of social impact assessments was analysed by means of argumentation analysis, using the model designed by Stephen Toulmin<sup>1</sup>, as well as general forms of reasoning (such as deductive and inductive reasoning). The data consist of five legislative proposals, each from a different ministry. The ministries which produced the most social impact assessments during 2017 were chosen. The reforms deal with 1) the single parent's child allowance, 2) the reduction of fees for early childhood education, 3) various types of tax relief 4), the registration of names, and 5) varied working hours (zero-hour contract). In addition, the proposals were selected on the basis that they genuinely sought to identify potential social impacts, and the amount of text was neither small nor large in terms of thorough analysis.

The central concept of social impact assessment refers only to the point of view of the study. That is, it does not mean that the impact assessments examined are necessarily of high quality or that they would focus on people at a tangible level. The realisation of these aspects is the object of the analyses.

---

<sup>1</sup> Toulmin S. (1964) *The Uses of Argument*. Cambridge University Press.

***The amount of social impact assessments is relatively moderate***

To begin with, impact assessments were identified according to how they were targeted: public authorities, individuals and groups of people (social impacts), society at large (societal impacts), businesses, and the environment. Social and societal impact assessments were then examined in detail. About half of the proposals (48 %) include social impact assessments (refers to assessments that have identified potential social impacts). The equivalent results on other types of impact assessment are the following: 79 percent focus on public authorities, 45 percent on society at large, 46 percent on businesses, and 16 percent on the environment.

The social impact assessments were divided into two categories based on either the subject matter or the different kind of rights. Of the first category, most impact assessments were made on people's financial position (30 % of all proposals). These estimates have increased significantly in four years as they were identified in 13 % of the 2009 legislative proposals. The next highest results focused on impact assessments on procedures with public administration (23 %), on employment and life in the workforce (20 %), on health and social well-being (16 %), on behaviour, values and attitudes (16 %), and on education (9 %). Impacts on people's mutual relationships (4 %), language and culture (4 %) and consumption and leisure (4 %) were the least assessed.

Among the types of legal impact, impact on equality (12 %) were the most assessed, then on legal protection (8 %) and on participation in decision-making (6 %). The impact assessments on equality have increased slightly compared to previous years (2012 and 2013). Linguistic rights were assessed as little as before (3 %), but the overall impact assessment for linguistic and cultural affairs was five percent. Impact assessment on gender (11 %) more than doubled from previous years of analysis from 2012 and 2013 (3–5 %).

Social impact assessments focused almost as much on people in general and on specific groups of people. In some of the proposals, the impacts extend to both people in general and specific groups. Of the special groups, assessments targeted mostly students, young people, children and employees (when classified separately). The ministries identified well the groups that were perceived as being their main target groups.

In relation to the number of proposals given by individual ministries, social impact assessments were mostly identified by the Ministry of Education and Culture (in 70 % of their proposals), the Ministry of Social Affairs and Health (69 %), and the Ministry of Justice (69 %).

Quantitative assessments were found in about 40 % of social impact assessments. The number of quantitative assessments has increased

somewhat from previous years. In particular, it has increased regarding assessments on the financial position of people. Of these, 62 % contained quantitative assessments.

Approximately half of the proposals contained only positive impact assessments, and a third contained both positive and negative assessments. The number of negative assessments was significantly higher than in previous years. Negative considerations increase the credibility and reliability of impact assessments. They also make it possible to prepare for drawbacks when implementing regulations.

Legislative proposals that included social impact assessment were mostly based on a national initiative (81 %), compared with 75 % on average. Approximately a quarter (23 %) of the proposals were based on an initiative from the European Union (average 26 %).

The most assessed societal impact assessment focused on economic impacts (26 %), other societal impacts (21 %), impacts on crime prevention and security (18 %), digitalisation and the information society (14 %) and impacts on infrastructure (4 %). Both impact assessments on crime prevention and security, and digitalisation and the information society, had increased compared to previous years of analysis.

As we can conclude from the results, the most assessed types of impact are rather tangible, such as impacts on people's financial position, impacts on procedures with public administration, and impacts on employment and life in the workforce. In addition, the assessment of the diverse types of impact seem to have increased in general. In other words, when social impacts are assessed, the assessment is often directed at many types of impact. This is a positive development.

However, it is worrying that there has been no increase in the assessment of social impacts in relation to all legislative proposals for a given year, compared to previous analyses: in 2009, social impacts were assessed in 56 % of legislative proposals, and in 2013, the proportion was 44 % whereas it was 48 % in 2017. Moreover, the percentages are significantly lower than the corresponding estimates of the European Union and the United Kingdom<sup>2</sup>.

The impact assessments of legislative proposal are related to the number and type of proposals each ministry gives each year. Government policies

---

<sup>2</sup> Fritsch O., Radaelli C. & Schrefler L. (2013) Comparing the Content of Regulatory Impact Assessments in the UK and the EU. *Public Money & Management*, 33 (6), 445–452. According to this research, the coverage of regulatory social impact assessments by the European Commission for the period 2005 to 2010 was 86 %, and the comparable percentage for UK was 71 %. The Finnish results (48 %) refer to assessments that have identified potential social impacts whereas the results for the EU and UK contain also situations in which the impact assessment explains why an item was not considered. When a similar approach was applied to the Finnish data, the result was 54 %, which is not much better.

can also affect the results. It is noteworthy that the number of social impact assessments and impact assessments on businesses is roughly the same in the 2017 legislative proposals. Considering that laws are ultimately prepared for people, assessing social impacts has not yet been sufficiently incorporated in Finnish regulatory policy.

***The incidence of different types of impact assessment reflects the overall legislative culture***

From the results of the quantitative part, it is not possible to conclude the extent to which the impacts have been assessed in relation to actual opportunities, nor can conclusions be drawn on the quality of the assessments. Rather, the quantitative results illustrate the law-making culture of the time: what is appreciated and brought out as essential elements of regulatory policy. International trends are often embraced by national law making, and the trends affect the impacts that are emphasised. In recent years, for example, regulatory policy has emphasised the quantification of economic impacts and reduction of regulatory burdens. These trends are manifested in this study.

The emphasis on quantitative, economic assessment may contribute to the use and development of applicable methodology such as microsimulation or employment assessment models. Then again, sometimes basic calculations are enough, as the qualitative analysis of this research project shows. Economic, quantitative assessments are seen as being important in the planning of policies, and the law-making culture with guidelines for impact assessment emphasises their importance. It is also possible that the activities of the Finnish Council of Regulatory Impact Assessment have contributed to the assessment of household effects by investing in the evaluation of economic impact assessments (although the Council also evaluates other types of impact assessments).

The number of economic impact assessments is also explained by the fact that they can often be linked to other types of impact, mostly related to the topic of the proposal, such as employment or education. Impacts on rights can also be related to many other topics. This is especially true of equality that was most widely assessed type of rights-based impacts. In any case, legislative proposal in 2017 contained more impact assessments that reflected subject matters other than assessments dealing with rights.

Procedures with public administration is a type of impact assessment that has been developed based on the data (it is not mentioned as a specific type of impact in the instructions for law drafters). These impacts may have been



assessed in the past as part of other types of impact. However, we estimate that numerous impact assessments related to procedures with public administration reflect the government's efforts to streamline regulation. It has been found that the legislative proposals in 2013 and 2017 did not consider unnecessary regulatory burdens from the citizens' human point of view, but in many assessments, new types of government arrangements were meant to clarify, ease or streamline people's ability to deal with public authorities. Many of these activities meant increasing the digitalisation of services<sup>3</sup>.

### *Deficiencies in argumentation*

In accordance with Stephen Toulmin's model, the argumentation of the impact assessments was examined by paying attention to the data (facts), the warrant, and possible backing for it, qualifiers reflecting uncertainties, and rebuttals implying possible exceptional situations. The conclusion refers to the results of the impact assessment. The model has helped to identify strengths and weaknesses of impact assessments of the five legislative proposals chosen as the data for the qualitative analysis.

At its simplest, the actual proposal, such as new opportunities to choose a name, is the starting point (data) for the self-evident impact, that is, increased freedom of choice. In another quite simple model, the data describe the current state of affairs (level of child allowance), whereby the impact (new level of child allowance) can be directly derived from the warrant (proposal to increase the level of child allowance by a certain principle). However, such direct impact assessments are not very informative, and sometimes the conclusions they produce serve as the data for a new impact assessment as part of the impact chain. Impact assessments can also be much more complex, requiring particularly careful argumentation.

One could think that the presentation of the data would be unproblematic, but this was not always the case in the reforms examined. In complex assessments, the data from a calculation were often expressed without explaining where the figures originated from. It is as if many calculations, like microsimulation models, are to be based on unofficial agreements as to what kind of data are adequate and appropriate. In the reforms examined, the data used in such models were explained with varying degrees of precision. Then

---

<sup>3</sup> Alasuutari N., Rantala K. & Kuokkanen K. (2018) Ihmisiin kohdistuva sääntelytaakka hallituksen esityksissä [Regulatory burden on people in government's legislative proposals]. In K. Rantala et al. (eds.) Sääntelytaakan arviointi ja vähentäminen [Evaluating and reducing regulatory burden], pp. 114–119. Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 27/2018].

again, the reader of a proposal does not need to receive complicated scholarly explanations which would be difficult to understand, but they should receive fairly straightforward notions explaining the reliability of the data.

Assessments based on clear assumptions form a special group, implying that if the assumption (data) is valid, the conclusion is valid. This seems to be a common choice when a direct impact assessment is not possible. An alternative approach would have to indicate (as qualifiers) that the impact would only be likely or possible. However, there was often room for refinement in the presentation and credibility of assumptions.

In a chain of impacts, the conclusion of the previous assessment serves as the starting point (data) for the following assessment. In such cases, it is important to pay attention to the point at which previous reasoning is based on uncertain or conditional argumentation. The proposals examined contained these chains of impact.

Also, the documentation of the warrant was often inadequate. In three out of the five legislative proposals examined, the focus was on quantified impact assessments, aiming at valid calculations. The documentation of the assessments was generally result-orientated. Overall, the results were clearly presented, using many illustrative tables and figures. However, it was not easy to understand how the numbers in them were formed in all cases. Sometimes the methods of calculation were reported in scholarly language that the average reader might not be able to understand.

Occasionally, the assessment did not provide a valid warrant for the conclusion but made an invalid generalisation. Then again, on some occasions, the conclusion could be correct, but given insufficient warrant. Some of the assessments were presented in a self-evident way, but it was obvious that the mere entry into force of the law was not enough to justify it.

One general feature of the five legislative proposals examined is their emphasis on positive assessments. In many cases, the assessments would have been more realistic if they had reservations (rebuttals), that is, descriptions of situations in which the goals might not be met as intended. Such analysis would make it possible to minimise harms when implementing the law.

When the process of assessment is described inadequately, it may be difficult for the reader to know the uncertainties it may contain. Finding a balance between brevity and enough information is not easy but it is a major problem if the results give the reader an erroneous picture of what can actually be concluded from the assessment. The reader should be able to understand the uncertainties at a rough level at least.

Occasionally, the assessments were very general in explaining how something could happen or progress was expected. Such arguments make it

difficult to present counter arguments; even a slight change can be interpreted as progress. In other words, the expressions contain expressions of uncertainty, which is positive. However, the information value of such assessments is quite small.

### ***Lack of concrete substance of everyday life***

In the proposals examined, both quantitative and qualitative assessments mainly indicate the conditions and opportunities that the laws offer for people rather than how the laws would impact their everyday lives. The cost of certainty that is sought in the impact assessments is that they are presented at a very general level.

Although the analysis of argumentation has the potential to reveal obvious shortcomings in the formation of chains of impacts, the analysis does not reveal the unexplained processes through which impacts occur. What happens when people and authorities meet? Do all parties understand what the regulation requires or allows? And how do people view the opportunities or obligations offered by law in terms of their values, experiences, or circumstances? There were hardly any such impact assessments, or they were very general and generalising in their predictions.

### ***Need for empirical qualitative analysis***

None of the impact assessments of the proposal used qualitative, empirical material. In many cases, it would have strengthened the target group's perspectives on the reform. For example, possible impacts could be investigated, through surveys, workshops or interviews. As an alternative to empirical qualitative analysis, one could build on high-quality chains of reasoning. However, it would require a considerable understanding of the target groups' cultures and living conditions and the will to engage in them. Overall, the use of qualitative data and analysis would enrich the contents of social impact assessments. It could also help to identify less-assessed types of impact.

In addition, assessments based on calculations would become more diversified if more attention was given to the range of assumptions. However, it may be difficult to perceive meaningful assumptions without getting into the area of regulatory subjects or even asking them about the impacts of the reform, which would mean qualitative or questionnaire-based analysis. In other words, impact assessments could be done much more boldly, combining different forms of reasoning and analysis (explaining

limitations and reservations, of course), which could also bring out more unintended and negative assessments.

### ***Ambiguity of expressions***

The impact assessments of the proposals were generally fluently written, although there were some vague expressions which made understanding difficult. Some of them even gave a misleading impression of the matter. In addition, there was some use of specialist language related to methodology or the topics discussed, that is, it was often expected that the reader would have a better understanding of the issue being dealt with than it is reasonable to expect. However, there were also positive exceptions. As an example, the proposal of tax reforms clarified well the meaning of the Gini coefficient.

Particular difficulty was related to legal language. The impact assessment may be backed up by referring to other regulations without describing their contents. In addition, according to the assessments of two proposals, the proposal would safeguard a right or promote it without a point of reference to real life. It would be more understandable to write about the realisation of rights. In one proposal, normative rhetoric of rights was used as if it backs the impact assessment. However, from a right to something one cannot infer its realisation, no matter how important the right is according the proposal.

Occasionally, the structuring of impact assessments was confusing, which sometimes made the assessments difficult to comprehend. Occasionally, a reference to studies and other background material came too late or did not clearly focus on the assessment it was intended to back. Sometimes the impact assessment was mixed with goals or specified proposals.

### ***Need to strengthen social science skills***

Social impact assessment is demanding. It requires effort, and extensive expertise in the topics and methods suitable for assessment. It also requires understanding and tolerance of uncertainties, as well as political and administrative will to secure enough resources and to allow for negative assessments. In the drafting of laws, legal expertise has traditionally been strong but the results of this report show that there would be a particular need for strengthening broad-based methodological expertise in the social sciences.

## ***Recommendations***

The following recommendations are derived from the results. In addition to being suitable to social impact assessments, they can partly be applied to other types of impact assessment as well.

### General recommendations:

1. In law drafting, it would be desirable to emphasise that informative assessment is, in principle, uncertain. Respectively, the more certain the assessment is, the less it contains relevant new information.
2. Impact assessments should be targeted as closely as possible.
3. When drafting a legislative proposal, a clear distinction should be made between objectives, actual proposals and their specification, and impact assessments.
4. More attention should be paid to impact assessments on rights.

### Recommendations for methodological expertise:

5. More use should be made of qualitative data and methods of analysis
6. Methodological guidance on social impact assessment should be explored, and a guide for law makers should be drawn up.
7. There should be enough methodological expertise in legislative drafting in general. There is also a special need for comprehensive social science skills.

### Recommendations on how to present impact assessments:

8. The presentation of impact assessments should be consistent and comprehensible, and the expression should be precise and written in standard language.
9. The presentation of an impact assessment should indicate its data and the warrant, and the uncertainty associated with the data, analysis and conclusions.
10. It is important to give illustrative examples of assessments.